

Forvaltningsorganisatoriske konsekvenser av regionreformen

En casestudie av kulturminnefeltet i Møre og Romsdal fylkeskommune

Administrative organizational consequences of regional reform

A case study of how the County Municipality of Møre og Romsdal
manages cultural heritage

MONICA KJØL TORNES

VEILEDER

Harald Baldersheim

Universitetet i Agder, 2020

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Dette har vært litt av en reise, og en investering for livet. «Master i ledelse» har gitt meg kunnskap og en dypere forståelse for hvordan organisasjoner fungerer. En spesiell takk til professor Morten Øgård og forsker Linda Hye ved Universitetet i Agder for forrykende og engasjerende samlinger i årene som har gått.

Reformer har interessert meg så lenge jeg har jobbet i offentlig sektor. Jeg ble aktivt med da min tidligere kommune etablerte flat struktur i 2001, inspirert av New Public Management. Jeg ledet byggeprosessen i kommunen jeg jobbet i og var en del av et trekantsamarbeid mellom NAV og to kommuner ved etablering av nytt felles NAV-kontor i 2008. Jeg koordinerte også arbeidet ved innføring av Samhandlingsreformen i samme kommune i 2012. Det var derfor ikke overraskende at jeg endte opp med å skrive om regionreformen i denne masteroppgaven. Jeg evnet ikke å lande selve tematikken før jeg fikk hjelp fra veilederen min, professor Harald Baldersheim ved Universitetet i Oslo. Han hjalp meg med å konkretisere løse tanker og ideer. Tusen takk for konstruktive tilbakemeldinger, kritiske spørsmål og hjelp til konkretiseringer underveis i prosessen. Hva skulle jeg gjort uten deg?

Takk til landets fylkeskultursjefer for svar på kartlegging i tidligere og nåværende fylkeskommuner knyttet til organisering av kulturfeltet, en viktig kunnskap å ha med seg ved inngangen til skriveprosessen. Regionreformen ble noe annet på kulturfeltet da kulturdepartementet i en pressemelding 5. mai opplyste om at de ville beholde hovedansvaret for kulturinstitusjonene. Akkurat da var jeg utrolig glad for at jeg hadde valgt å se nærmere på kulturminnefeltet.

Å skrive masteroppgave om kulturminnefeltet har vært en utrolig lærerik prosess. Jeg har fått anledning til å fordype meg i et tema jeg i en ellers travel hverdag har viet for lite tid til. En spesiell takk til arkeolog Kristoffer Dahle for deling av eksempel, erfaringer, refleksjoner og tips underveis i prosessen og kulturdirektør Heidi-Iren Wedlog Olsen for støtte, sparring og kvalitetssikring. I tillegg vil jeg takke kontorsjef Hilde Hernes Hovland for kvalitetssikring og plansamordner Johnny Loen for oversikt over politisk behandlede saker innenfor feltet.

Og sist - men ikke minst, en spesiell takk til Olav Tornes for lange fjellturer, humoristiske innspill, friske diskusjoner, et hav av tålmodighet og oppmuntrende ord under denne reisen.

Sammendrag

Formålet med denne masteroppgaven er å studere de forvaltningsorganisatoriske konsekvensene av regionreformen fra 2020. Oppgaven har ikke til hensikt å se på interaksjonen med omgivelsene, men derimot se på hvilke indre tilpasninger som er gjort i kulturminnevernet i Møre og Romsdal fylkeskommunen til en ytre faktor som i dette tilfellet er regionreformen.

Oppgaven tar utgangspunkt i «Leavitts diamant», en analysemodell som deles inn i fire variabler: oppgaver, struktur, aktører og teknologi. Bestanddelene ligger til grunn for min beskrivelse av kulturminnefeltet på et gitt tidspunkt til et annet, nærmere bestemt før og etter regionreformen. Målet er å avdekke hvilke endringer som har skjedd og hvordan disse påvirker de ulike bestanddelene.

Det er gjennomført en enkeltcase-studie avgrenset til å gjelde kulturminnevernet i Møre og Romsdal fylkeskommune. Studien er av en beskrivende og evaluerende art, der målet er å utvikle en ny forståelse for prosessene knyttet til regionreformen.

Studien viser at komponentene i «Leavitts diamant» direkte påvirker hverandre. Nye oppgaver til kulturminnevernet påvirker strukturer, både vertikalt og horisontalt. Studien viser en økt desentralisering av myndighet til fylkeskommunene, men de vertikale strukturene er av en slik karakter at det regionale handlingsrommet og muligheten til å utøve politisk makt er begrenset. Funn viser økt behov for ressurser til bemanning for å løse de nye oppgavene. Endret bemanning har bidratt til økt kapasitet og ny kompetanse, men det vil likevel være behov for kompetansehevende kurs. Økt bemanning, nye roller, endret arbeidsdeling og mulig desentralisert organisering påvirker videre interne strukturer., og plattformen for organisering og drift fra 2015 må oppdateres.

De økonomiske virkemidlene blir videreført fra begge forvaltningsnivåene, men de nasjonale tilskuddene vil få en endret innretning. Fylkeskommunen får overført nytt ansvar for saksbehandling av flere tilskudd. Så langt har forvaltningsnivåene hatt økt fokus på formidling av kunnskap på kulturarvområdet allerede før regionreformen, noe som har fått positiv oppmerksomhet også i 2020.

Summary

The goal of this thesis is to study the administrative organizational consequences of the new regional reform. The thesis will not explore interaction with physical environments. It rather aims to look at the internal workings of the regional cultural heritage office for the County Municipality of Møre og Romsdal in response to a new, external factor: the introduction of a nationwide regional reform to transform Norway's 19 counties into the 10 or 11 new counties.

The thesis takes its point of departure in a Leavitt's Diamond, which is an analytical system model divided into four variables: Tasks, Structure, People and Technology. These components form the basis for my description of cultural heritage management from one point in time to another; i.e. before and after the introduction of the new regional reform programme. The purpose of the thesis is to identify the changes that have occurred and understand how the changes influence the various components of the Leavitt's Diamond. The Single Case Study for this thesis was limited to the cultural heritage management office for the County Municipality of Møre og Romsdal. The study is descriptive and evaluative. Its intention is to develop a new understanding of processes that evolve from this type of regional reform.

The study indicates that the components of the Leavitt's Diamond have a direct influence on one other. New cultural heritage management tasks have a direct influence on structures, vertically and horizontally. The study also showed us an increased decentralisation of the county municipality's authority, but the vertical structures indicate that the regional scope of action and ability to exercise political power are more limited. The findings suggest a greater need for staffing resources to solve the new tasks faced by the municipal authorities. The staffing changes have increased capacities and new skills, but a need for competence-building workshops still exists. Increased staffing, new roles, changes in the division of labour and a more decentralised organization will further influence internal structures. The platform for organization and operations from 2015 will thus need some upgrading. The funds were transferred from both administrative levels, but the national grants will be used differently. The county municipality will acquire new responsibilities where funding for several grants is concerned. Thus far, both administrative levels have focused more attention on the dissemination of knowledge where cultural heritage is concerned, which has also received a good deal of attention in 2020.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
Summary	4
1. Innledning.....	7
2. Forvaltningshistorisk bakgrunn.....	9
2.1 Regionreform.....	11
3. Teori.....	14
3.1 Oppgaver – mål.....	16
3.2 Struktur – inndeling/arbeidsdeling	17
3.3 Mennesker – kompetanse.....	18
3.4 Teknologi – virkemiddel	19
4. Metode.....	20
4.1 Metodiske valg – tilnærming til problemstillingen	20
4.2 Enkeltcasestudie.....	20
4.2.1 Beskrivende del	21
4.3 Dokument-studie	21
4.3.1 Begrensninger ved casestudier.....	23
4.3.2 Casestudie i egen organisasjon	23
4.3.3 Fordel ved å kjenne egen organisasjon.....	24
4.3.4 Begrensning i studie av egen organisasjon.....	24
4.3.5 Gode råd knyttet til forskning i egen organisasjon	25
5. Empiri	26
5.1 Status ved utgangen av 2019 - kulturminnevernet.....	26
5.1.1 Oppgaver for kulturminneforvaltninga:	26
5.1.2 Struktur:	29
5.1.3 Mennesker - kompetanse	33

5.1.4 Teknologi og arbeidsmåter:	35
5.2 Nye ansvar for virkemiddel innenfor kulturminnefeltet fra 2020	37
5.2.1 Oppgaver og mål.....	37
5.2.2 Struktur – inndeling/ arbeidsdeling:	39
5.2.3 Mennesker - kompetanse	48
5.2.4 Teknologi og arbeidsmåter.....	51
6. Drøfting	56
6.1 Teknologi - virkemidler.....	56
6.1.1 Regulatoriske virkemidler	56
6.1.2 Informasjon og formidling	57
6.1.3 Økonomiske virkemidler	58
6.1.4 Organisering:.....	59
6.2 Oppgaver.....	61
6.2.1 Sammenheng mellom mål og øvrige bestanddeler i «Leavitts diamant»	62
6.3 Struktur – organisering av kulturminnevernet	64
6.3.1 Intern ledelse og styring – horisontal dimensjon.....	64
6.3.2 Organisering av kulturminnefeltet etter regionreformen.....	64
6.3.3 Innskrenket myndighet til regionene – frykt for politisk styring?	67
6.3.4 Vertikale strukturer.....	68
6.3.5 Sammenheng mellom nytt ansvar og struktur	71
6.4 Mennesker - kompetanse.....	72
6.4.1 Kompetanse for å nå nye regionalpolitiske mål.....	74
6.5 Avslutning - oppsummerende drøfting	75
6.5.1 Bruk av «Leavitts diamant»	77
7. Kilder.....	78

1. Innledning

Det sentrale spørsmålet i denne oppgaven gjelder de forvaltningsorganisatoriske konsekvensene på kulturminnefeltet i fylkeskommunene som følge av regionreformen som trådte i kraft i 2020. Det teoretiske grunnlaget for oppgaven bygger på den såkalte «Leavitts diamant». Oppgaven besvares gjennom en casestudie av kulturminnefeltet i Møre og Romsdal fylkeskommune. Bakgrunnen for at jeg velger å avgrense dette til kulturminnefeltet, er at fagfeltet har fått konkrete endringer i form av nye oppgaver og ansvar fra 2020.

«Leavitts diamant» er en analysemodell som deles inn i 4 variabler: oppgaver, struktur, aktører og teknologi. Jeg tar utgangspunkt i hver variabel og søker deretter å avdekke om det har skjedd noen forandringer i organiseringen som resultat av regionreformen. Det overordnede formålet med både kommune- og regionreformen er desentralisering av makt og myndighet i Norge. Det er dermed rimelig å forvente at regionreformen vil føre til betydelige endringer i regionalforvaltningens oppgaver, organisering og arbeidsformer også på kulturminnefeltet. Men det er også velkjent at offentlige reformer ikke alltid blir så omfattende som tenkt, eller får det forløp eller de resultater som var tilsiktet (Andreassen & Aars, 2015). Dette er også grundig dokumentert i iverksettingslitteraturen (Offerdal et al., 2014, s. 219-238). Reformen kan også få preg av symbolpolitikk, «windowdressing» uten reelt innhold (Bukve, 2014, s. 111-130). Hvilket utfall avtegner det seg så langt når det gjelder den regionale kulturforvaltningen? Dette spørsmålet skal belyses gjennom en studie av kulturforvaltningen i Møre og Romsdal fylkeskommune.

Historisk sett, kan en se tilbake på flere utviklingstrekk knyttet til styringsoppfatninger i offentlig sektor. Fra en regel-hierarkiordning – New Public Administration på 60-tallet og oppover, til New Public Management (NPM) på 80-tallet. På midten av 2000-tallet fikk man en ny dreining, der en så verdien av å bygge forvaltningen sammen i et samspill mellom New Public/ NPM/ Network Governance (Boviard & Löffler, 2009, s. 3-26).

Norden har i stor grad latt seg inspirere og bli med på bølgen av internasjonale reformer og trender med ulikt hell (Sahlin-Anderson, 2002). Kommunereformen og regionreformen er nok et eksempel på en internasjonal trend (Øgård, 2014), der Danmark kjørte en liknende prosess gjennom strukturkommissjonen i 2002. Fra 2007 ble 270 kommuner redusert til 98 og 15 amter ble avløst av 5 regionale forvaltninger (Jensen, 2009). Nok en gang ser vi at Norge

kopierer liknende prosesser flere år etter. Elementer fra alle styringsoppfatningene er med på å utvikle offentlig sektor, der evnen til strategisk ledelse er viktig for forankring og mål. Utfordringen ligger i å finne en balansegang der målet er et best mulig demokratisk styresett (Rose, 2014).

Fra midten av 80-tallet er det som følge av skiftende regjeringer initiert egne reformprogrammer for offentlig sektor. Disse kan skilles mellom policyreformer som eksempelvis regionreformen, kommunereformen og pensjonsreformen, eller administrative reformer som knytter seg til forvaltningens strukturer, prosedyrer, prosesser og personale (Christensen, 2018, s. 135-136).

Denne oppgaven ser nærmere på regionreformen og nye oppgaver til fylkeskommunene, nærmere bestemt kulturminnevernet. Studien er først og fremst av beskrivende og evaluerende art. Analysen legger vekt på å undersøke den indre sammenhengen/ dynamikken mellom komponentene i Leavitts organisasjonsmodell slik disse kommer til uttrykk i kulturforvaltningen i Møre og Romsdal. Er komponentene påvirket av reformen? Er de innbyrdes relasjonene rimelig samstemte, eller er det spenninger og uklarheter? Å angi forklaringer på reformforløpet ut over disse analysene kommer i annen rekke i studien og antydes bare indirekte.

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Kapittel 2 gir en forvaltningshistorisk bakgrunn av kulturminnefeltet, med videre søkelys på regionaliseringen av feltet. Kapittel 3 beskriver den teoretiske forankringen, mens kapittel 4 redegjør for metodevalg og datainnsamling. Kapittel 5 systematiserer kulturminnefeltet i Møre og Romsdal fylkeskommune før og etter regionreform ved hjelp av Levitts diamant. I kapittel 6 drøftes forholdet mellom dimensjonene i diamanten for å se om det er tydelige sammenhenger, sprik eller spenninger knyttet til kulturminnefeltet langs disse dimensjonene etter ny regionreform trådte i kraft.

2. Forvaltningshistorisk bakgrunn

Før jeg går nærmere i dybden på kulturminnevernet i Møre og Romsdal fylkeskommune før og etter regionreformen, kan det være nyttig med et forvaltningshistorisk tilbakeblikk.

Kapittelet har til hensikt å beskrive oppbyggingen av kulturminnevernet i Norge fra midten av 1800-tallet til i dag, og sier avslutningsvis noe om når fylkeskommunen fikk nye oppgaver og ansvar på området fra slutten av 70-tallet og fram til i dag.

Kulturminnevernet har foregått i organiserte former i 150 år. Det faglige fokuset har endret seg over tid som følge av store samfunnsendringer og internasjonale trender. I forlengelsen av byggingen av nasjonalstaten økte interessen for norsk historie, kultur og kulturminner, og en økende interesse for vernetanken vokste frem. Kulturminne- og museumsarbeidet kan knyttes til denne tiden. Kulturminner som falt utenfor interessefeltet, ble møtt med fortløpende og fikk liten eller ingen faglig oppmerksomhet, eksempelvis samisk og andre minoriteter sin historie og kultur (NOU, 2002:1, s. 233-245).

Tiden frem til begynnelsen av 1900-tallet var preget av frivillig organisasjonsarbeid (NOU, 2002:1, s. 233-245). I starten av 1900-tallet foregikk det et omfattende arbeid for å sikre norske kulturminner, og i 1905 ble lov om fortidslevninger vedtatt (Nasjonalbiblioteket, 2020). Denne var begrenset til fortidslevninger fra før reformasjonen, og museene i Kristiania, Stavanger, Bergen og Tromsø fikk tildelt forvaltningsmyndigheten for arkeologiske kulturminner (i statens eie). Fortidsminneforeningen fikk ansvar for middelalder ruinene i statens eie. Riksantikvaren ble etablert i 1912, og deres arbeidsfelt ble begrenset til å gjelde bygningsvern. Inndelingen av kulturminnevernet i førreformasjonen og etterreformasjonen kan ledes tilbake til lovreguleringen i 1905, og inndelingen har fulgt flere forvaltningsområder helt frem til i dag, blant annet i Møre og Romsdal fylkeskommune. Bygningsfredningsloven ble videre vedtatt i 1920, med ikrafttredelse fra 1921. Tiltaksmidler til bygningsvernsbevaring kom i slutten av 1930 (NOU, 2002:1, s. 233-245). Disse lovene sto seg helt frem til slutten av 1970-tallet, og ble i 1978 erstattet av lov om kulturminner (Nasjonalbiblioteket, 2020).

Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972. De fikk ansvar for kulturminnevernet, og Riksantikvarembetet ble underlagt det nye departementet. Riksantikvaren fikk det overordnede faglige ansvaret for forvaltningen av kulturminner i 1988, da de fikk status som

direktorat for det samlede kulturminnevernet. Dette omfattet samisk kulturminnevern, fartøyvern og marinarkeologi (Nasjonalbiblioteket, 2020).

I 1975 ble fylkestingene valgt ved direktevalg for første gang, og administrasjonen ble underlagt fylkesrådmannen. Fylkeskonservatorene, som var delvis finansiert gjennom statstilskudd, fikk ikke lenger dette fra 1976, og fylkeskommunene tok over finansieringen. Omorganiseringen på slutten av 80-tallet førte videre til at flere oppgaver innenfor kulturminnevernet ble underlagt politisk styring, og fylkeskommunene etablerte egen fagekspertise for kulturvernoppgaver (NOU, 2002:1, s. 233-245).

Fra slutten av 80-tallet ble det gjennomført en større omlegging, der fylkeskommunene fikk et større ansvar for kulturminnevernet ved fylkeskonservatorene. Riksantikvaren sin rolle ble endret til å få et overordnet rettlederansvar i kulturvernsaker. Rollen innebar å ha en forvaltende, koordinerende og iverksettende funksjon i forhold til kulturminnevernet og fungerte videre som saksforbereder og rådgiver for Miljøverndepartementet (Nasjonalbiblioteket, 2020)

Fylkeskommunene fikk sektoransvaret for kulturminnevernet i 1990, med forvaltningsansvar i første instans for en del fagområder. De faglige ansvarsområdene ble beskrevet i rundskriv T-6/89 (Miljødepartementet, 1989). Ansvar etter kulturminneloven har vært regulert etter Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter Kulturminneloven (FOR 1979-02-09-8785), med senere endringer. Fylkeskommunene fikk øremerkede midler til å tilsette to stillinger med midler fra Miljødepartementet, med føringer om at stillingene skulle fordeles mellom førreformatoriske og etterreformatoriske kulturminner (Miljødepartementet, 1987). Samiske kulturminner ble holdt utenfor, og lagt til Samisk kulturminneråd med samme myndighet som fylkeskommunene fra 1994. Flere av landets største byer fulgte opp med å tilsette egne fagstillinger i kommunene (NOU, 2002:1, s. 233-245).

I perioden frem til i dag har det vært ulike oppfatninger om hva som kan regnes som kulturminner og ikke. Dette har preget utviklingen av lovgrunnlaget. Ser man tilbake til 80-tallet, ble dette betegnet som miljøvernåret. Dette førte til at Stortinget behandlet retningslinjer knyttet til miljøvernets ansvarsområde. Kulturminneutvalget ble etablert i forlengelsen av stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 58 (1996-97), der målet var å videreutvikle og fornye kulturminnepolitikken (Klima og miljødepartementet, 1997).

I 2000 fikk Riksantikvaren i oppdrag fra Miljøverndepartementet å komme med forslag til opptrappingsplan for kulturminneforvaltningen i forbindelse med budsjettet for 2001.

Riksantikvaren laget deretter en opptrappingsplan med et 20-årsperspektiv med tre hovedelement. Disse var knyttet til tilgang av nødvendig kompetanse, fokus på årlige behov for vedlikehold av kulturminner og kostnader til å sette i stand kulturminner og kulturmiljøer i dårlig forfatning som følge av manglende vedlikehold. Totalkostnaden ble beregnet til om lag ni mrd. kroner (NOU, 2002:1, s. 289-290).

Som en oppfølging etter St. meld. nr. 16 (2004-2005), tok Miljøverndepartementet initiativ til å etablere «Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet» i 2005. Riksantikvaren fikk ansvar for å følge opp dette programmet i perioden 2006-2010. Målet var å skape oppmerksomhet og interesse for verdiene som kultur- og kulturarven representerte, (Miljødepartementet, 2005). Vista Analyse (2012) skrev en rapport om dette programmet i 2012, der det ble vist til en sterk regional- og lokalpolitisk interesse for prosjekter knyttet til «Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet» i forlengelsen av denne satsingen (Ibenholt, Kiil & Grorud, 2012)

Meld. St. 25 (2012-2013) fulgte opp med 4 gjenstående utfordringer for å nå 2020-målene og politiske grep på kulturminnearbeidet. Disse målene blir videre beskrevet i kapittel 5, Prop. 1S 2019-2020 (Klima og miljødepartementet, 2020).

2.1 Regionreform

Kommunereformen ble behandlet i Stortinget i 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). I forlengelse av dette vedtaket, ba et flertall om at det ble gjennomført liknende gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene. I 2016 la Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem Meld. St. 22 (2015-2016), *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, der det ble foreslått å gjennomføre en regionreform fra 2020 samtidig med kommunereformen. Denne ble fulgt opp av Prop. 84 (2016-2017), *Ny inndeling av regionalt folkevalgt organ* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). I forlengelsen av proposisjonen, ble det nedsatt et uavhengig ekspertutvalg som skulle vurdere tildeling av flere oppgaver til de nye regionene (Hagenutvalget). I februar 2018 la ekspertutvalget frem sin rapport, *Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten*

til fylkeskommunene. Utvalget foreslo at førstelinjeoppgavene på kulturminnefeltet i hovedsak skulle legges til fylkeskommunene i tillegg til relevante tilskuddsordninger (Ekspertutvalget, 2018). Rapporten ble sendt ut på høring med frist i mai 2018, og ble fulgt opp av Prop. 65 L (2017-2018) der det kom forslag til endringer i inndelingslova (nye fylkesnavn) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Meld. St. 6 (2018-2019) presenterte deretter nye oppgaver til fylkeskommunene og var en oppfølging av Hagen-utvalgets rapport (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) Endringer og konsekvensene for kulturminnevernet blir nærmere presentert i kapittel 5.

Møre og Romsdal fylkeskommune består som egen region etter regionreformen, men har likevel benyttet tiden frem til 2020 til å gjennomføre en større organisasjonsgjennomgang med mål om å etablere en bærekraftig organisasjon for fremtiden. Gjennomgangen tar høyde for å tilpasse driften etter de økonomiske rammene man har til disposisjon.

Avgrensning og innhold knyttet til forvaltningspolitisk organisering og ansvar varierer og endrer seg over tid. På regionalt nivå har fylkeskommunene valgt å organisere seg ulikt, også etter regionreform trådte i kraft. Noen fylkeskommuner har slått seg sammen, mens andre består som egne regioner. Videre har noen valgt å videreføre eller slå sammen fagområder, mens andre har valgt å splitte disse opp¹.

I forkant av utvelgelsen til tematikk for denne oppgaven, gjennomførte jeg en kartlegging i tidligere og nye fylkeskommuner i landet. Formålet var å finne ut hvordan fylkeskommunene organisere kulturområdet på før og etter ny regionreformen. Svarene viste at det var variasjoner knyttet til hvordan fylkeskommunene var organisert innenfor kulturområdet og hvilke fagområder som var underlagt området. Staten viste til disse variasjonene da de i Prop. 105 S valgte å beholde ansvaret for kulturinstitusjonene i landet fra 01.01.2021 (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2020 s. 79-80).

Kulturavdelinga er videreført som egen avdeling i Møre og Romsdal fylkeskommune. Fagområdene har den samme inndelingen før og etter regionreformen, selv om disse områdene har fått tilført nye oppgaver. Disse fagområdene er:

¹ Tornes. M.K. (2020). Kartlegging - organisering av kulturområdet fra tidligere og nåværende fylkeskommuner, gjennomført januar 2020.

- Kunst og kulturformidling, herunder bibliotekutvikling
- Idrett, friluftsliv (friluftsområdet samlet fra 2020) og frivillighet
- Kulturminneforvaltning
- Folkehelse, likestilling og oppfølging av Eldrerådet og Råd for personer med nedsatt funksjonsevne
- Stabsenhet (økonomi, tilskudd, statistikk, regional planlegging osv.)

Som følge av at Møre og Romsdal fylkeskommune har samlet såpass mange fagområder innenfor kulturfeltet, forholder avdelingen seg til flere departement med tilhørende direktorat:

Departement m/ tilhørende direktorat	Fagområder
Kulturdepartementet	Kunst, kulturformidling, bibliotek, idrett og frivillighet, Den kulturelle skolesekken (DKS)
Kunnskapsdepartementet	Den kulturelle skolesekken, kulturskole
Klima- og miljødepartementet	Friluftsområdet, kulturminnevernet
Helse og omsorgsdepartementet	Folkehelseområdet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Forvaltningspolitikk, bærekraft, plan- og bygningsloven, regional- og distriktpolitikk, kart og geodata
Landbruks- og matdepartementet	Arealforvaltning, reindrift
Barne- og familiedepartementet	Barn og unges oppvekst- og levekår

Kulturavdelinga har en stor bredde av oppgaver underlagt seg. Jeg vil ikke gå i dybden på hvorfor avdelingen er organisert slik, da oppgaven avgrenses til å gjelde kulturminnevernet. Museumsfeltet i kulturminnevernet er lagt under Kulturdepartementet. Jeg vil nevne museumsfeltet i oppgaven, men gjør en avgrensning til å se spesielt på oppgaver overført fra Klima- og miljødepartementet. Utover dette vil jeg vise til eksempler i de tilfellene deler av porteføljen er med på å styrke eller svekke oppgaveløsningen innenfor kulturminnefeltet. Disse eksemplene er knyttet til arkeologiområdet.

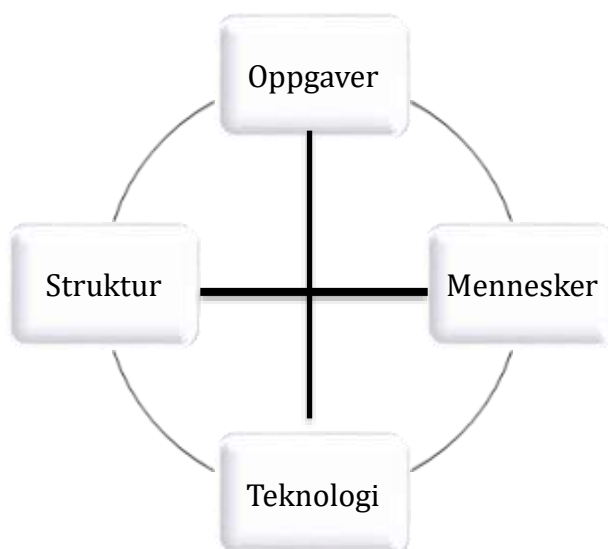
3. Teori

Formålet med dette kapitlet er å presentere en analysemodell for organisasjonsutvikling – den såkalte «Leavitts diamant» (Leavitt, 1965). Modellen tar utgangspunkt i bestanddelene oppgaver, struktur, mennesker og teknologi. Disse ligger til grunn for min analyse av kulturminnefeltet på et gitt tidspunkt (før regionreformen) til et annet (etter at regionreformen trådte i kraft). Modellen bidrar til å forenkle kompliserte sammenhenger ved å fokusere på de viktigste faktorene som observeres. Gjennom å beskrive kulturminnefeltet på to gitte tidspunkt, kommer det frem hvilke endringer som er gjennomført, og hvordan disse har påvirket relasjonene mellom de ulike bestanddelene.

Med utgangspunkt Leavitts analysemodell vil denne oppgaven beskrive hver bestanddel knyttet til kulturminneforvaltningen. Hvilken innvirkning har endringene fått på de andre bestanddelene, og hvordan henger «oppgaver, struktur, mennesker og teknologi» sammen etter regionreformen trådte i kraft? Jeg vil ikke kartlegge interaksjonen med omgivelsene i denne oppgaven, men indre tilpasninger til en ytre faktor, nærmere bestemt regionreformen.

Organisasjoner som delsystem – Leavitts diamant

«Leavitts diamant» er en analysemodell som tar utgangspunkt i fire ulike element som i høy grad er gjensidig avhengig av hverandre (Leavitt, 1965, s.1145), illustrert i figur 3.1:



Figur 3.1 «Leavitts diamant»

Analysemodellen har til hensikt å vise dynamikken som oppstår i en organisasjon ved ulike endringer, og hvilket samspill og innvirkning en endring kan ha på de andre. Den forsøker videre å beskrive kompleksiteten som oppstår dersom en organisasjon får endrede oppgaver og konsekvensene for de andre elementene.

Utgangspunktet er at alle organisasjoner er etablert ut fra en hensikt. De er etablert for å løse en oppgave. Mennesker må til for å løse oppgavene, og sosiale system oppstår. Når de sosiale systemene oppstår, etableres strukturer som er forutsigbare og stabile og rammer inn arbeidet. Menneskene må ha ulike redskap/ teknologi for å løse oppgavene. Alle elementene er gjensidig avhengig av hverandre og påvirkes derfor hvis ett av elementene endres. Modellen er tenkt å være en overordnet struktur, avgrensning og innramming av denne oppgaven.

3.1 Oppgaver – mål

En organisasjon er satt til å løse et sett med kjerneoppgaver. Dette kan være alt fra produksjon av eksempelvis et produkt, lederoppgaver, tjenester og refererer til organisasjonens eksistensgrunnlag (Leavitt, 1965, s. 1144-1146).

Innholdet i oppgavene skal løses innenfor en gitt målstruktur, og det er avsatt ressurser/virkemidler til å realisere disse. Et mål blir beskrevet som en ønsket fremtidig tilstand, og disse kan settes opp i et målhierarki der formålet kommer øverst. Formålet sier noe om selve eksistensgrunnlaget, og kan være relatert til selve samfunnsmandatet. Deretter defineres visjonen, som sier noe om den ideelle situasjonen for organisasjonen i fremtiden. Den første konkretiseringen skjer gjennom hovedmålet, som deretter konkretiseres ytterligere i delmål. Dimensjonene av målene skal ha en tidshorisont, og det bør være en tett sammenheng mellom mål og midler (Jacobsen & Thorsvik, 2019a, s. 37-39).

Møre og Romsdal fylkeskommune har sitt målhierarki, og kulturavdelinga ivaretar sin del av disse målene. Fagområdene innenfor kulturfeltet har sine resultatmål og innsatsområder, deriblant kulturminnevernet. Flere av målene kan være forankret i egne regionale delplaner, eksempelvis «regional delplan for museum» og «regional delplan for kulturminner».

Samtidig er det viktig å understreke at de definerte fagfeltene, eksempelvis kulturminnevernet, skal levere på målområder utover sitt eget fagfelt. Dette kan være tverrgående mål innenfor kulturavdelinga som kulturminnevernet kan samarbeide med eksempelvis friluftsområdet for å oppfylle. Ser man lenger opp i målhierarkiet, skal feltet i tillegg bidra til å oppfylle de fireårige målene i fylkesplan (2017-2020), eksempelvis «*Møre og Romsdal skal ha attraktive og fremtidsorienterte byer og tettsteder, med tydeleg identitet, særpreg og gode bumiljø*». Disse skal løses i fellesskap på tvers av avdelingsstrukturen i fylkeskommunen. Til slutt skal disse være med på å oppfylle de langsiktige målene, forankret i Regional planstrategi (2016-2020); «*Møre og Romsdal skal vere eit attraktivt og mangfaldig fylke der folk vel å bu*».

Jeg vil i denne oppgaven undersøke hvilke endringer i oppgaver og mål som er overført til kulturminnevernet fra statlig nivå etter regionreformen, og i hvilken grad disse endringene påvirker oppgaveutførelsen i kulturvernseksjonen.

3.2 Struktur – inndeling/arbeidsdeling

En struktur knyttes til måten organisasjonen er bygd opp på. Dette kan være system for samordning, beslutningsansvar, fordeling av aktiviteter mellom menneskene i organisasjonen (Leavitt, 1965, s. 1146-1148). Strukturen bidrar til å møte motstridende krav fra forskjellige grupper i en organisasjon, og representerer organisasjonens løsning på vedvarende og grunnleggende spørsmål tilknyttet spenninger og dilemmaer (Bolman & Deal, 2018). Struktur kan sies å utgjøre arkitekturen for å oppnå organisasjonens strategiske mål, og søker å svare ut forventninger og samhandling mellom interne og eksterne deltakere. Den strukturelle utformingen har to utfordringer: «differensiering» – hvordan arbeides skal fordeles og «integrasjon» – hvordan den enkeltes innsats skal koordineres etter at ansvaret er fordelt.

Mintzberg (1979) viser til hvordan grunnleggende alternativ kan grupperes arbeidsenheter. Disse er knyttet til funksjon (inndeling etter kunnskap/ ferdigheter), tid (skiftordninger), produkt (organisering etter produkt/ spesifikke leveranser), kunde (organisering etter kunder/ klienter), sted (inndeling etter geografi) og prosess (ut fra fullstendig arbeidsflyt). Organisasjonen kan bruke ulike metoder for å samordne organisasjonens innsats. Disse deles inn i vertikal og horisontal samordning (Mintzberg, 1979, s. 69-80):

Vertikal samordning innebærer at et høyere nivå koordinerer og kontrollerer arbeidet ved hjelp av formell myndighet/ kommandolinje. Hvert nivå har makt til å forme og styre adferden til folk lengre nede i hierarkiet. Regler og retningslinjer definerer standard og standardiserte prosedyrer for å sikre at den enkeltes atferd er forutsigbar og konsistent. Planleggings- og kontrollsystem måler prestasjonene/ styrer handlingsplanlegging i form av metoder og tidsrammer. Utfordringer med den vertikale samordningen er å hindre at toppstyring kveler initiativ og kreativitet.

Horisontal samordning er mindre formalisert og mer fleksibel, oppleves enklere og fungerer raskere. Formelle og uformelle møter står sentralt i en slik type samordning. Utfordringer og mulighetsrom håndteres gjennom midlertidige prosjektgrupper. Stillinger med samordningsansvar fungerer som brobyggere, og matrisestrukturer blir brukt for å samle fagområder på tvers. Utfordringer med den horisontale modellen er at det er tidkrevende som følge av møter/ dialoger på tvers (formelle/ uformelle). Den er også vanskelig å styre som følge av mange aktører og flere beslutningssteder.

3.3 Mennesker – kompetanse

Leavitt (1965, s. 1151) sier at menneskene i organisasjonen er kvalifisert til å gjennomføre en type handlinger på et tidspunkt eller sted. Mennesker blir løftet frem som den kritiske faktoren i de fleste organisasjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2018b).

Bolman & Deal (2018, s. 153) viser til Mary Parker Follett (1918) og Elton Mayo (1933, 1945) sitt utgangspunkt for å se på det menneskelige aspektet/ rammen i en organisasjon (HR-rammen). De hevder at menneskelige ferdigheter, holdninger, energi og engasjement er viktige ressurser i en virksomhet. Rammen retter fokus mot forholdet mellom mennesket og organisasjonen, der ulike motivasjonsmodeller ser på hva som motiverer den enkelte, og hvordan de responderer på ulike behov. Den bygger videre på grunnleggende strategier der prinsippet for hvordan lede en organisasjon kan få praktiske konsekvenser. Strategien må ha en filosofi om hvordan menneskene i organisasjonen skal behandles, ha bevissthet rundt rekruttering av kompetanse, belønningssystem og mulighet for forfremmelse for å investere i ansatte. Videre må det fremvoksende kompetansesamfunnet legge til rette for at den enkelte kan jobbe selvstendig (myndiggjort), men også i robuste team.

En jobbsituasjon der menneskene opplever tilfredsstillelse og mening, gir positive synergier i en organisasjon. I motsatt fall, kan dette føre til negative reaksjoner, motstand og motreaksjoner. Det er derfor viktig at det utvikles en helhetlig og langsiktig strategi for forvaltning av organisasjonens menneskelige ressurser (Bolman & Deal, 2018).

På denne bakgrunn vil jeg undersøke hvilken kompetanse (via ansatte) som er knyttet til forvaltningen av de forskjellige delmålene innen kulturminnevernet. Jeg vil videre undersøke om kompetansen oppleves som tilstrekkelig, eventuelt om den blir utfordret eller supplert på bakgrunn av nye oppgaver som følge av regionreformen.

3.4 Teknologi – virkemiddel

Det sentrale spørsmålet for analysen er hvilke virkemidler organisasjonen disponerer for å realisere de ulike målene. Ulike virkemidler ligger til grunn for hvordan oppgaver kan løses for å nå et bestemt mål (Leavitt, 1965, s. 1148-1151). Disse kan deles inn i følgende område:

Regulatoriske

Regulatoriske virkemidler dreier seg om myndighetsutøvelse, som gir hjemmel for løyve, påbud, forbud eller andre former for sanksjoner. Det sentrale spørsmålet for analysen er: I tilknytning til hvilke mål benyttes hvilke regulatoriske virkemidler? Kulturminneforvaltningen styrer sine daglige beslutninger gjennom lover, forskrifter og regionale planer. De ligger til grunn for hvordan oppgaver skal løses og styrer saksbehandlingen i en gitt retning (Strand, 2018, s. 266).

Insentiver/belønninger

Organisasjoner kan realisere sine mål gjennom bruk av forskjellige typer av insentiver overfor målgruppene, for å stimulere til atferd i bestemte retninger. Svært ofte er insentiver av økonomisk art i form av støtte og tilskudd.

Informasjon/ formidling av kunnskap til forskjellige målgrupper.

Hvordan informasjon og formidling av kunnskap kan bidra til å realisere gitte mål (Bolman & Deal, s. 99).

Organisering

Valg av organisasjonsform er et redskap for å utføre bestemte oppgaver eller realisere gitte mål. Den beste organisasjonsformen avhenger av omgivelsene organisasjonen står ovenfor, og er knyttet til endringstakt og kompleksitet (Bukve, 2014).

Virkemidlene som er beskrevet ovenfor er ofte knyttet direkte til et produkt eller en prosess. Denne oppgaven vil se nærmere på hvilke av virkemidlene over som påvirkes i forlengelsen av regionreformen. Ved å avdekke endringer i virkemidler vil jeg kunne studere hvordan disse endringene påvirker enkelte av organisasjonen sine oppgaver, menneskelig kunnskap og kapasitet.

4. Metode

Forskningsbasert kunnskap omhandler å stille spørsmål på en spesiell måte, at spekulasjoner gjøres på en spesiell måte eller spørsmål besvares på en bestemt måte. Disse konfronteres med informasjon fra virkeligheten, nærmere kalt empiri. I dette kapittelet vil jeg beskrive valg av metode og datainnsamling.

Regionreformen legger opp til større endringsprosesser i offentlig sektor, og det finnes ulik forskning innen feltet. Jeg vil ta utgangspunkt i tidligere forskning i form av empiriske funn og teorier om organisasjonsendring, med utgangspunkt i en deduktiv tilnærming. Med dette menes at jeg tar utgangspunkt i en utvalgt teori, for deretter å se om forventninger i denne teorien stemmer overens med virkeligheten i form av en enkeltcase-studie.

Yin (2009, s. 26) understreker viktigheten av ha et forskningsdesign, der forskningsspørsmål blir stilt og konklusjoner har som mål å svare ut disse:

«A research design is a logical plan for getting from here to there, where here may be defined as the initial set of questions. Between “here” and “there” may be found a number of major steps, including the collection and analysis of relevant data”

Casestudiene har fått sin egen plass i gjennomføring av evalueringer ved at de søker å forklare antatte årsakssammenhenger. De kan beskrive inngrep i en kontekst i det den inntreffer og illustrere temaer i en evaluering i en beskrivende modus. I tillegg kan de være opplysende i de situasjoner der det ikke finnes ensidige resultat.

4.1 Metodiske valg – tilnærming til problemstillingen

Innenfor casestudier skiller man i hovedsak mellom studier av enkeltcase og sammenlignbare casestudier (Jacobsen, 2018a). Min metodiske tilnærming til denne masteroppgaven gikk fra å ha som mål å gjennomføre en sammenlignende casestudie, til å ende opp med å gjennomføre en enkeltcasestudie.

4.2 Enkeltcasestudie

En casestudie har til hensikt å gå i dybden og forske på en tematikk i et avgrenset tidsrom og innenfor et gitt område. Resultatene har som mål å gi innsikt, relevans og ny forståelse langt

utover selve enheten som blir studert. Tematikken kan være aktuell, smal og isolert, men være representativ og ha overføringsverdi til en gitt populasjon (Gerring, 2008).

Denne oppgaven omhandler en enkeltcasestudie av kulturminnevernet i Møre og Romsdal fylkeskommune. Regionreformen trådte i kraft 1. januar 2020. Casestudien avgrenses til å omhandle organisering av kulturminnevernet før og etter regionreformen. Målet med denne oppgaven er dermed å utvikle en ny forståelse for prosessene knyttet til regionreformen i en utvalgt organisasjon, som i forlengelsen gir muligheter til å fremme hypoteser og teorier.

Enkelt-casestudier egner seg godt til teoretisk generalisering ved at de kan gi detaljerte beskrivelser av virkeligheten. Intensjonen i denne oppgaven er ikke primært å avdekke kausale sammenhenger, men derimot vise gjensidig systemavhengigheter innenfor et samhandlingssystem, i dette tilfellet forholdet mellom komponentene i diamanten. Oppgaven tar utgangspunkt i et intensivt design gjennom å gå i dybden av en tematikk. Et slikt design har som mål å studere mange nyanser, men få enheter. Dette gir videre en detaljert og grundig forståelse av virkeligheten, hvordan den oppfattes og henger sammen (Jacobsen, 2018a, s. 99-100)

4.2.1 Beskrivende del

Oppgaven vil inneholde en beskrivelse av hvilke oppgaver og hvordan kulturminnefeltet i Møre og Romsdal fylkeskommune var organisert før reformen. Oversikt og innhenting av informasjon vil skje i form av en dokument-studie.

Jeg vil deretter beskrive hvilke nye ansvar som er lagt til kulturminnefeltet etter regionreformen trådte i kraft fra 2020. Oppgaveoverføringen varierer mellom full overtakelse fra 2020 til en gradvis overføring i løpet av 2020-2021. Som følge av denne gradvise overføringen, vil jeg tillate meg å kommentere kort noen av de pågående beslutningsprosesser som er knyttet til flere av oppgavene.

4.3 Dokument-studie

Dette er en teoretisk oppgave basert på tilgjengelig litteratur. En dokument-studie har som mål å innhente dokumenter som er nedtegnet av andre. Dette kan være studie av offentlige dokument (stortingsmeldinger, rundskriv, oppdragsbrev), nettsider, årsrapporter osv.

Dokumentstudiene er spesielt godt egnet når det er umulig eller vanskelig å samle inn primærdata. Dette kan være i tilfeller når kildene ikke eksisterer, eller at disse er i en posisjon der vi ikke har tilgang til dem. Myndighetspersoner (ministre, toppledere) kan eksempelvis være vanskelig å nå, mens andre begrenses til å gi informasjon som følge av en evt. taushetsplikt. Dokument-studie er videre velegnet i de tilfellene man ønsker å få tak i det mennesker faktisk har sagt og gjort. Her kan referater, saksdokumenter, nedtegning av debatter og observasjoner være nyttig.

I de tilfellene det vil være aktuelt å innhente sekundærdata fra andre, må man være bevisst på i hvor stor grad man kan stole på kildene eller den som har produsert dokumentet. Et dokument kan være produsert til et gitt formål (manipulert/ transformert), og behøver derfor ikke passe inn i en forskers behov (Jacobsen, 2018a). Jeg har valgt å ikke gjennomføre intervju i denne oppgaven. Jeg har valgt å systematisere og ta utgangspunkt i all dokumentasjon fra vedtak om ny regionreform trådte i kraft, kartlegge hva dette innbar for kulturminnevernet og gi noen eksempler fra iverksettingsfasen våren 2020. Jeg har benyttet meg av informanter i egen organisasjon som følge av at iverksettingen av reformen nettopp hadde startet når jeg begynte å skrive oppgaven. Informantene har gitt meg statistikk, oversikt over politiske behandlinger/ vedtak og skriftlig kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene som tidlig i prosessen belyser noen gråsoner og dilemmaer ved oppgaveoverføringen.

Med **validitet** menes at empirien i masteroppgaven må være gyldig og relevant. Empirien må svare ut spørsmål som enkeltcase-studien har som mål å svare ut. Det handler om å ha dekning(empiri) for de konklusjonene jeg kommer frem til (intern gyldighet). Oppgaven tar derfor utgangspunkt i materiale fra evalueringer, plandokument og kunnskapsgrunnlag utarbeidet av fylkeskommunen før og etter regionreformen. I tillegg må resultatene være relevant og overførbare til andre sammenhenger (ekstern gyldighet). Masteroppgaven vil derfor ta utgangspunkt i stortingsmeldinger, rundskriv og brev fra nasjonale myndigheter. Målet er at resultater og funn har overføringsverdi og relevans for andre, slik at disse kan trekke lærdom og legge disse erfaringene til grunn ved eventuelle egne prosesser, (Jacobsen, 2018a, s. 237-241).

Reliabilitet omhandler om materiale i denne oppgaven og mine konklusjoner er etterprøvbare. Empirien må være relevant, pålitelig og troverdig, og gjennomføring av studien

må vekke tillit, være til å stole på og mulighet til å bekrefte (Jacobsen, 2018a, s. 241-246). Med bekreftbarhet mener jeg at andre forskere vil komme frem til samme resultat ved bruk av samme fremgangsmåte. Målet er å minske feilkilder og påvirkning av studier. Det er også viktig at funnene blir presentert på en objektiv måte, uten at jeg tillegger subjektive meninger eller tolkninger av funn jeg ikke har forutsetninger eller belegg for å komme med.

4.3.1 Begrensninger ved casestudier

Enkeltperson-studier har sine klare begrensninger. Det kan være vanskelig å generalisere fra ett case til et annet og til å etablere kausale sammenhenger (Jacobsen, 2018a).

Hamel, Fortin & Dufour (1993) hevder at det er problematisk at eksempelvis informanter bidrar med ulike kunnskaper i forhold til forståelsen av forskningsområdet.

Jeg har benyttet meg av informanter i denne casestudien. Dette har gitt meg mulighet til å fange opp nyanser, øke forståelsen og se ulike sammenhenger, som igjen bidrar til å belyse ulike sider og perspektiv. Når jeg har bedt om eksempler på utfordringer, har jeg derimot vært opptatt av å be om skriftlig dokumentasjon som kan underbygge gråsoner og dilemmaer i iverksettingsfasen. Disse er systematisert i fotnoter fortløpende i oppgaven.

4.3.2 Casestudie i egen organisasjon

En god forsker evner å veksle mellom nærhet og distanse. Nærhet behøves for å forstå virkeligheten, mens avstand er viktig for å sette oppfatninger i et videre perspektiv (Jacobsen, 2018a).

Master i ledelse er en erfaringsbasert masterstudie der mange av studentene har jobbet i en og samme organisasjon i mange år. Forelesninger, gruppeoppgaver og erfaringsutveksling under studien er en del av reisen og er viktig for å utvikle oss til å bli bedre ledere. Det er derfor ikke overraskende å se at mange av studentene i dette studiet har skrevet masteroppgave knyttet til egen arbeidsplass. Det er jeg også i ferd med å gjøre.

Nielsen & Repstad (1993) belyser fordeler og ulemper som er forbundet med å skrive oppgave om sin egen organisasjon. Videre kommer de med flere råd for å minske ulempene og utnytte fordeler fra å gå fra nærhet til distanse. En arbeidsplass har stor betydning i den enkeltes liv, også i mitt. I min avdeling har regionreformen fått stor plass de siste par årene.

Jeg velger å betrakte mitt engasjement i denne reformen som en fordel. Samtidig er jeg oppmerksom på at personlig engasjement i et miljø man forsker i, kan sees på som en mulig feilkilde knyttet til erkjennelser man kommer frem til.

4.3.3 Fordel ved å kjenne egen organisasjon

Som en del av en organisasjon, har man kunnskap om organisasjonen og dens kulturer på godt og vondt. Man kjenner til områder man ønsker å skjule og videre hva man ønsker å vise frem. Kjennskap til den uformelle organisasjonen gir innsikt i hva den enkelte er opptatt av. Det blir videre vist til at kunnskap om organisasjonen er større jo høyere opp man befinner seg i hierarkiet.

Gode interne og eksterne nettverk vil gi fordeler gjennom å få ærlige betraktninger/ innsidekunnskap. Samtidig kan det være lett tilgang til rykter og sladder. Dette utfordrer rollen som medarbeider versus forsker. Å ha kunnskap om historiske hendelser av kritisk karakter som har betydning for hva som skjer, kan være positivt å ha kunnskap om, da slike hendelser kan fortolkes/ feiltolkes av utenforstående (Nielsen & Repstad, 1993)

Lars Goldsmidts sier følgende om rollekombinasjon mellom saksbehandler vs. forsker (Nielsen & Repstad, 1993, s. 355):

«Det er min påstand at jeg på denne måte før og under prosjektperioden kom det tæteste en forsker kan komme til indlevelse i «the practical consciousness of the agent» og adgang til faktuelle opplysninger og observasjoner der ellers ville være utilgjengelige for en udefra kommende»

4.3.4 Begrensning i studie av egen organisasjon

Å stå for nær som forsker, kan føre til at man forklarer eller beskriver organisasjonsproblemer i egne ordlag. En annen utfordring kan være å få tilgang til relevante data på tvers av eksempelvis fagområder. I noen tilfeller kan det være enklere å uttale seg til utenforstående, spesielt i hierarkiske og konfliktfylte organisasjoner. Er man i en maktposisjon, kan man risikere at folk svarer det de tror du vil høre. Ved tolkning av data, kan det være vanskelig å unngå å la seg påvirke. Konsekvensen kan være at rike, nyanserte og avdekkende data gjennomgår en filtrering. Det vil derfor være viktig å innta en objektiv rolle og forholde seg

profesjonelt til den kritikken som kommer. Hvor godt man evner å gjøre dette, knyttes til posisjon i organisasjonen, organisasjonskultur og personlighet (Nielsen & Repstad, 1993). Det er uansett viktig å finne balansen ved publisering av resultatene, samt være etterrettelig (verken plusse på eller trekke fra) i det som blir formidlet.

4.3.5 Gode råd knyttet til forskning i egen organisasjon

Nielsen & Repstad (1993) skisserer noen gode råd knyttet til forskning i egen organisasjon for å skape nødvendig distanse. Jeg har listet opp disse rådene, og forsøkt å systematisere hvordan jeg selv vil etterleve disse:

<i>Råd</i>	<i>Hvordan skal jeg etterleve disse:</i>
<i>Bevisstgjøring</i>	Være bevisst og informere organisasjonen om arbeidet med masteroppgaven, samt legge forutinntatte meninger til side.
<i>Fornuftige teorier</i>	Distansere meg og velge konkurrerende, supplerende eller kompletterende teorier.
<i>Djevelens advokat</i>	Lete systematisk etter data som er i strid med egen hypotese/fordom.
<i>Dialog</i>	Finne en sparringpartner som kan bevisstgjøre mine holdninger.
<i>Overvei gjengse forklaringer på</i>	Være bevisst ulike beskrivelser og unngå ensidighet ved å sanere trekk av organisasjonen eller ressursproblemer.
<i>Manglende mål</i>	Alternative forklaringer knyttet til at makthavere eller politikere sier hva de mener vs. den politiske prosessen har sin egen dynamikk
<i>Fornuftig arbeidsdeling</i>	Være bevisst feilkilder, og søke alternative løsninger/ dialoger.
<i>Objektive indikatorer bør dokumenteres</i>	Bruke relevant tallmateriale som dokumentasjon. Dette gir troverdighet og gjennomslagskraft i motsetning til subjektiv insinuasjon.

Målet mitt er å handle reflektert, vise en dypere forståelse av egen organisasjon og være balansert i fremstillingen av denne, uansett utfall. Dette kan gjøres ved hjelp av språklige virkemidler. Jeg er opptatt av at eventuelle handlingsmuligheter ikke er preget av egeninteresser og ønsker å bevare min integritet i hele forskningsløpet for at oppgaven skal oppleves legitim. Dette kan motivere andre til å se eventuelle mulighetsrom i de endringsprosessene vi er en del av, både internt og eksternt.

5. Empiri

Formålet med dette kapitlet er å fremstille data og dokumentasjon om kulturminnevernet i Møre og Romsdal fylkeskommune i 2019 og 2020. Informasjonen er avgrenset og systematisert etter elementene i «Leavitts diamant». Jeg vil først beskrive datagrunnlaget jeg har hentet inn om kulturminnevernet knyttet til oppgaver, struktur, mennesker og teknologi for 2019, og deretter sammenfatte informasjonen etter samme struktur for 2020.

5.1 Status ved utgangen av 2019 - kulturminnevernet

Kulturminneloven (1979) § 1 definerer følgende mål:

«Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.(...)»

5.1.1 Oppgaver for kulturminneforvaltninga:

Fylkeskommunen har med hjemmel i Kulturminneloven (KML) og Plan- og bygningsloven (PBL) med tilhørende forskrifter, stortingsmeldinger og regionalpolitiske prioriteringer i oppdrag å ivareta nasjonale og regionale kulturminneinteresser. Fagområdet rapporterer til to departement, Klima- og miljødepartementet innenfor kulturminnevernet og kulturdepartementet innenfor museumsarbeidet.

Nasjonale mål:

De nasjonale målene har endret seg over tid, og var i 2019 forankret i Prop. 1S (2018-2019), Klima- og miljødepartementet (2019).

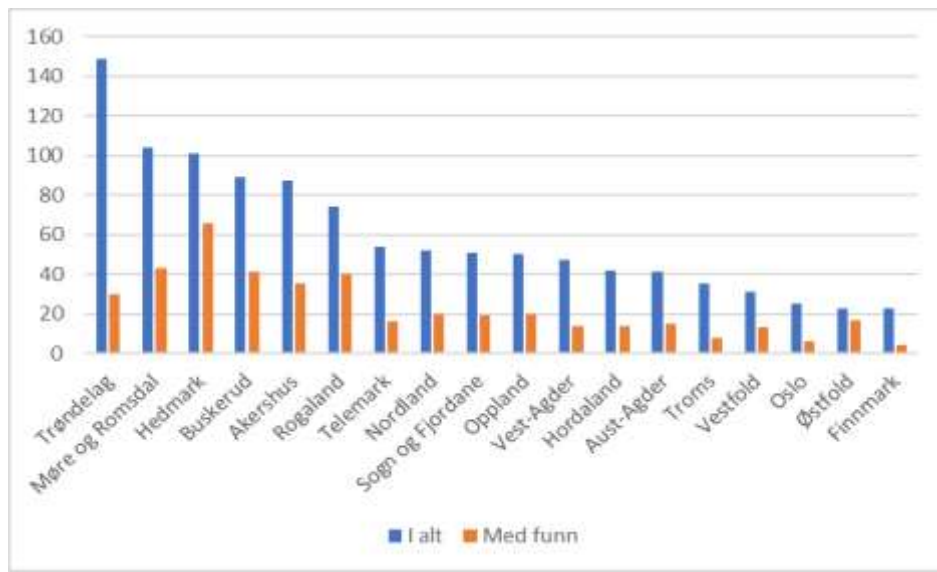
1. Tapet av verneverdige kulturminne og kulturmiljø skal minimeres. Innen 2020 skal det foreligge oversikt over verneverdige kulturminne og kulturmiljø for hver kommune som grunnlag for å prioritere et utvalg som skal tas vare på
2. Freda bygg, anlegg og fartøy skal ha et ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020
3. Et prioritert utvalg freda bygg og anlegg og andre arkeologiske kulturminne skal ha et ordinært vedlikehold innen 2020
4. Et representativt utvalg kulturminne og kulturmiljø skal være vedtaksfredet innen 2020

Regionale mål

Møre og Romsdal fylkeskommune har vedtatt en egen fylkesplan med kultur som eget satsingsområdet. I tillegg er det utarbeidet to regionale delplaner for kulturminnefeltet. Dette er regional delplan for kulturminner og regional delplan for museum.

De regionale målene blir operasjonalisert i egne handlingsprogram/ tiltaksområder delt inn i hovedmål, resultatmål og tiltak. Kulturminnefeltet hadde følgende hovedmål i fylkesplanperioden (2017-2020): «*Utvikle, formidle og ta vare på kulturarven som kilde til opplevelse, kunnskap og bruk*», og baseres på de tre sentrale elementene «*vern, utvikling og formidling*». Oppgavene i kulturvernseksjonen deles inn i:

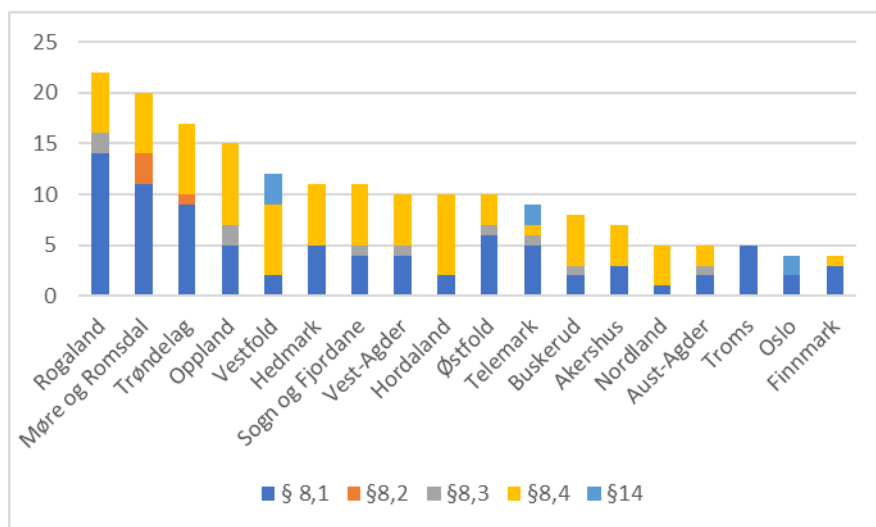
Arkeologiske registreringer: Undersøkelsesplikt for de som ønsker å sette i gang større tiltak. Fylkeskommunen håndhever denne etter § 9 i kulturminneloven (FOR 1979-02-09-8785), og knyttes i hovedsak til areal- og utbyggingssaker ved planlegging av offentlig og større private tiltak. Tallene viser at fylket ligger som nr. 2 i landet i forhold til antallet utførte registreringer i 2018 ifølge KOSTRA, illustrert i figur 5.1:



Vedtaksmyndighet etter kulturminneloven

Frem til 2020 har fylkeskommunen hatt myndighet til å fatte vedtak i enkelte saker etter § 8 («Prøveprosjektet», jf. vedtak om midlertidig delegering av myndighet i visse saker iht kulturminneloven, § 8 første, andre og fjerde ledd, samt i særlige tilfeller etter § 15). Fylkeskommunen har likevel vært adressat og førsteinstans for de fleste saker, skrevet tilrådninger til Riksantikvaren for vedtak, behandlet

dispensasjonssøknader etter §§ 8 og 15 i kulturminneloven og tatt stilling til midlertidig fredning. KOSTRA (2018) viser at fylket ligger svært høyt sammenlignet med andre fylker i antall plansaker, registreringer, funn og løyve til inngrep etter kulturminnelovens § 8 (tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner), illustrert i figur 5.2



Det er registrert 244 bygg og anlegg som er vedtaksfredet etter forskrift (212 etter vedtak og 40 etter forskrift, basert på sektormyndighetene verneplaner), jf. Askeladden 06.05.2020. De nasjonale målene om at alle fredete kulturminne skal ha et ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020, er ikke nådd for fylket (kun 20 prosent).

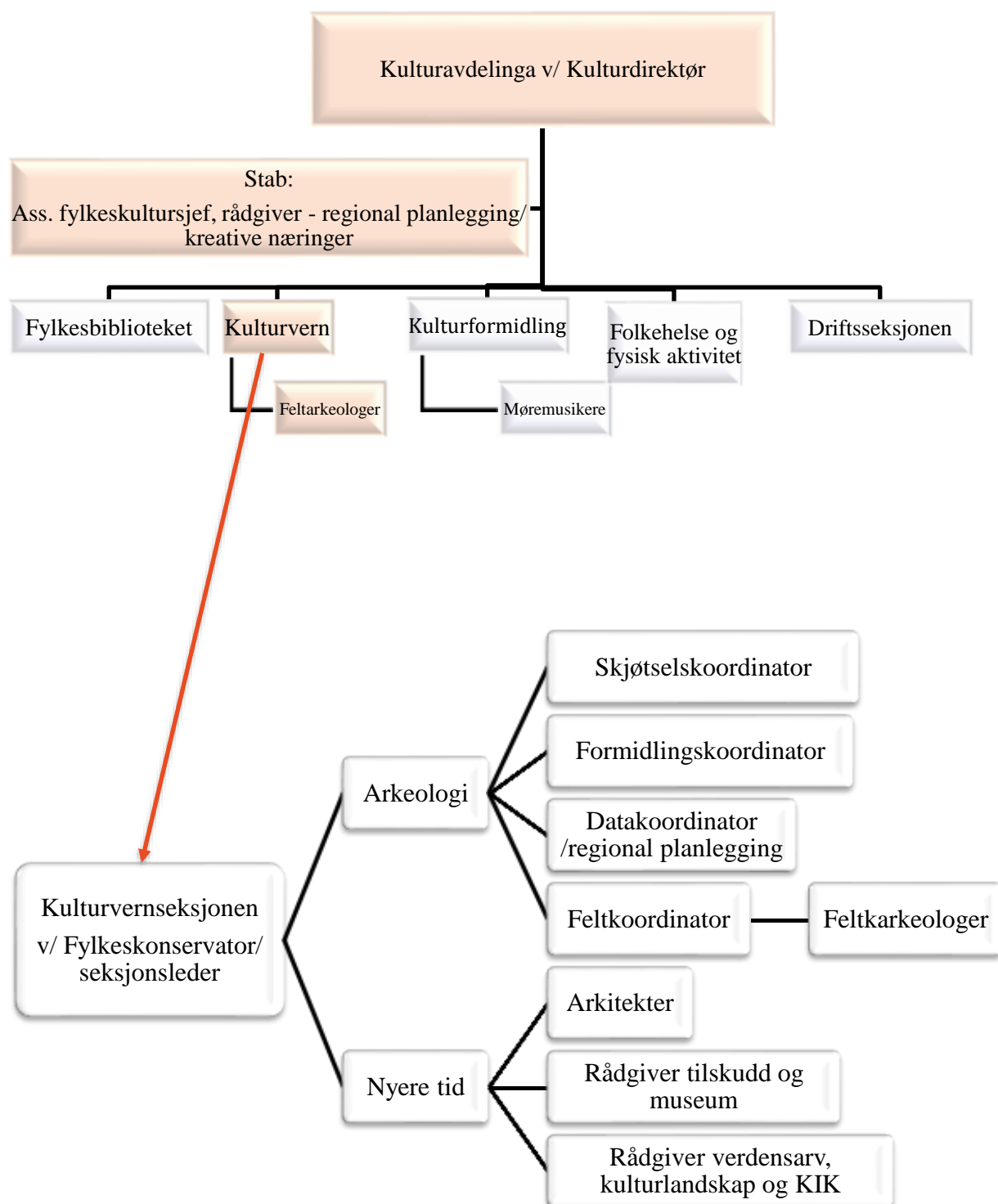
Arealplanbehandling: Høringsinstans i areal- og utbyggingssaker i forhold til kulturminne/ kulturmiljø (ca. 1200-1300 saker). I tillegg har fylkeskommunen innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven og dispensasjonsmyndighet etter kulturminneloven i enkelte saker.

Tilsyn og tilskudd: Fører tilsyn med og fordeler tilskudd til blant annet freda bygg og anlegg, regionale kulturminner, verdensarv, kulturlandskap, skjøtsel av arkeologiske kulturminner og fartøyvern.

Museumsarbeid: Kontakt med museene med oppfølging av museumsplan, oppfølging av fellesfunksjoner og tettere samarbeid om mål knyttet til kulturminnevernet.

5.1.2 Struktur:

Kulturområdet omfatter et bredt spekter av fagområder og tar utgangspunkt i det utvidede kulturbegrepet. Styring og organisering av kulturminnevernet er illustrert i figur 5.3:



Figur 5.3 Organisering av kulturvernseksjonen pr. 2019.

Organisasjonskartet overfor viser at kulturminnefeltet er organisert som en seksjon i kulturavdelingen, med kulturdirektøren som øverste ansvarlige leder. Frem til 2020 har seksjonsleder hatt fag, økonomi og personalansvar for sin seksjon:

Fagansvar	Økonomiansvar	Personalansvar
Organisere og lede det daglige arbeidet, herunder også nettverksarbeid	Økonomisk oversikt og styring av seksjonens ressurser, samt foreslå og gjennomføre korrigerings tiltak.	Gjennomføre medarbeidersamtale
Strategisk planlegging/ målrealisering.	Utarbeide årsbudsjett, oversikt over investeringsbehov og dimensjonere tilbud og kapasitet innenfor de rammer som er gitt	Følge opp individuelle opplæringsbehov
Se seksjonens fagfelt i sammenheng med kulturavdelingen og fylkeskommunens samlede portefølje	Rapportere til avdelingssjefen om forhold som kan få konsekvenser for aktivitetsnivå /kvaliteten på tjenestene	Daglig, faglig og etisk veiledning
Legge til rette for opplæring, fagutvikling og kvalitetssikring, og er ansvarlig for seksjonens kompetanse.		Følge opp sykefravær, permisjoner, etc.
		Rekrutteringsprosesser

Det ble gjennomført en intern evaluering av kulturvernseksjonen i 2014. Den analyserte nåsituasjonen og foreslo en tiltaksliste for hvordan seksjonen kunne utvikle seg i årene fremover. Analysen fokuserte spesielt på økonomi, organisering, prioritering av oppgaver og arbeidsmiljø. Rapporten forelå høsten 2014. Som en videreføring av denne, ble det vedtatt at seksjonen skulle utarbeide en ny plattform for organisering og drift av seksjonen. Plattformen skulle foreslå en framtidig og bærekraftig organisering av seksjonen, gi en oversikt over oppgaver, skissere forslag til ønsket praksis/ rutiner og kompetansehevende tiltak, der fylkeskommunen sitt verdisett skulle legges til grunn. To ansatte fikk i oppdrag å utarbeide plattformen i tett dialog med ledelsen i avdelingen (Dahle & Holiløkk, 2015).

Det ble skissert noen rammer for prosjektet. Det skulle planlegges for 4 stillinger innen arkeologi og 4 stillinger for nyere tid (inkl. halv stilling som museumsrådgiver). Tiltakslisten fra evalueringsrapporten i 2014 skulle kvitteres ut, samt at det skulle tas høyde for annet skriftlig materiell som hadde relevans for feltet. Den interne evalueringen i 2014 og utarbeiding av plattform i 2015 kan sies å ha lagt et godt grunnlag for hvordan kulturavdelinga har organisert kulturvernområdet frem til og etter at regionreformen trådte i

kraft i 2020. Innenfor arkeologiområdet ble det i forlengelsen av plattformen etablert et pilotprosjekt der det ble tilsatt tre faste stillinger som feltarkeologer. Det ble også utarbeidet en ny felthåndbok med felles retningslinjer og prosedyrer. Pilotprosjektet har gått over i en driftsfase i 2020. Kulturavdelinga har vært tro mot organiseringen som ble besluttet i plattformen i planarbeid, prioriteringer og i rekrutteringsprosesser.

Aktivitetene og leveransene i kulturvernseksjonen er forankret i fylkeskommunen sitt plansystem og disse strukturene påvirker direkte oppgaveløsningen i seksjonen. Langsiktige og kortsiktige mål er forankret i handlingsprogram, finansiert i økonomiplan med årlige budsjett. Den årlige aktiviteten i kulturvernseksjonen er forankret i et overordnet styringshjul for avdelingens samlede aktivitet. Seksjonen har utover dette en egen virksomhetsplan og aktivitetsplaner for de enkelte ansatte. Disse verktøyene skal bidra til at seksjonen når sine faglige mål, men også tverrgående mål i avdelingen og den øvrige organisasjonen.

Kulturvernseksjonen samarbeider tett med stabsenheten, da flere ressurser og oppgaver er koordinert derfra. Dette gjelder tilskudd og oppfølging av seksjonens tiltaksområde knyttet til feltarkeologi. Når det gjelder den ordinære saksbehandlingen, har seksjonen et system for å håndtere høringsuttalelser knyttet til kommuneplanenes samfunns- og arealdel. Alle høringsinnspillene fra ulike fagavdelinger i fylkeskommunen blir innarbeidet i samme dokument, koordinert av Plan- og analyseavdelinga ved plankoordinator (samordningsfunksjon).

Vertikal struktur – en tredelt beslutningsmodell

Forvaltningen av eksempelvis dispensasjonsvedtak for automatisk fredete kulturminner, følger en tredelt beslutningsmodell. Fylkeskommunen sitt ansvar ligger i å gjennomføre den første kartleggingen og har ansvar som varslingsmyndighet og koordinerer de samlede uttalelsene i plansaker, men har ikke ansvar for befaringer og undersøkelser av fredete kulturminner under vann. Forvaltningsmuseene og NIKU forestår den faglige utredningen og kommer med anbefalinger, mens Riksantikvaren har beslutningsmyndighet (Holm & Myrvold, 2012, s. 6). Møre og Romsdal fylkeskommune har deltatt i det såkalte «Prøveprosjektet» i perioden 2011-2019. Dette har gitt fylkeskommunen myndighet til å ferdigstille undersøkelse av enkle kulturminner og gi dispensasjoner på dagen.

Fordeling av ansvar for automatisk fredete kulturminner mellom forvaltningsmuseene er fordelt geografisk og deler Møre og Romsdal i to. Dette innebærer at Universitetsmuseet i Bergen og Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum har deler av Møre og Romsdal (Sunnmøre), mens NTNU Vitenskapsmuseum har ansvaret for automatisk fredete kulturminner og skipsfunn i resten av Møre og Romsdal (Holm & Myrvold, 2012, s. 28). Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) sitt ansvarsområde er videre knyttet til middelalderbyene. Holm og Myrvold (2012) belyser fordeler og utfordringer ved en slik organisering i sin rapport.

Sammenheng mellom struktur og mål

Kulturavdelinga har jobbet med strukturer for å tydeliggjøre oppdrag og mål for kulturminneområdet. Det har vært et krav om at kulturminnefeltet skal levere på mål, ikke bare for seg selv, men på tvers av seksjoner og fagområder både horisontalt og vertikalt. Strukturene i avdelingen og seksjonen er med på å definere roller og oppdrag, men tvinger også organisasjonen til å samhandle på tvers av fagområder for å levere på delområder der andre er drivere av disse. Fordelen med å etablere sterke fagseksjoner er at leveranser og måloppnåelse er høy. Utfordringene kan være at tiltak relatert til andre fagområder blir nedprioritert, med begrunnelse i økonomi og kapasitetsutfordringer. Dette er spenninger og dilemmaer avdelingene og seksjonene må håndtere fortløpende, og bekreftes til dels i plattformen, (Dahle & Holiløkk, 2015). Gode strukturer og system kan i slike tilfeller bidra positivt som en motvekt i slike sammenhenger.

Den vertikale strukturen viser en tredelt beslutningsmodell, der geografien deler Møre og Romsdal i to. Denne beslutningsmodellen blir belyst i NIBR-rapport 2012/30 (Holm & Myrvold, 2012). Utfordringene knyttet til beslutningsmodellen før og etter regionreformen vil bli problematisert i drøftingsdelen i form av eksempel.

5.1.3 Mennesker - kompetanse

Kulturavdelinga hadde pr. 2019 i alt 46 årsverk, derav 12,4 årsverk i kulturvernseksjonen. 5,8 årsverk er basert på full inntjening (arkeologi).

Kompetansen i kulturvernseksjonen er pr. 2019 fordelt slik:

- 1 årsverk som seksjonsleder/fylkeskonservator. Seksjonsleder er utdannet arkeolog og har fag, økonomi og personalansvar i seksjonen.
- 4 årsverk med arkeologer/saksbehandlere
Arkeologene har delt fylket mellom seg, og har ansvar for rådgivning og saksbehandling/ plansaksbehandling innenfor arkeologi i sine utvalgte kommuner.
Arkeologene har i tillegg fått tildelt noen felt de har særlig ansvar for:
 - 1 person har ansvar for regional planlegging på kulturminneområdet, GIS/data, statistikk, fonnefunn, metodeutvikling (digitalt), opplæring og utvikling.
 - 1 person har ansvar for formidling
 - 1 person har er tildelt feltkoordinatoransvaret for feltarkeologene. Stillingen omfatter å utarbeide og fordele prosjekt i feltsesongen.
 - 1 person har ansvar for skjøtsel og tilrettelegging av arkeologiske kulturminne
- 2,8 årsverk med fast tilsatte feltarkeologer
 - I tillegg inntil 5 feltarkeologer i feltsesongen mellom 01.04 – 31.01 hvert år.
- 4,4 årsverk innen nyere tids kulturminner (etterreformasjonen)
 - 2,4 årsverk med arkitekter
Arkitektene har ansvar for bygningsvern, plan- og byggesaksbehandling, tilskudd og tiltak i verdensarvområdet
 - 1 årsverk med ansvar for tilskudd, fartøyvern og museum.
 - 1 årsverk med ansvar for oppfølging av verdensarvområdet, utvalgte kulturlandskap, plansaker og kulturminneplaner i kommunene.

Kulturvernseksjonen har over år lagt vekt på kompetanseheving og skolering av de ansatte ved å arrangere fagforum. Her bidrar seksjonen sine egne ansatte (noen ganger utenforstående) med foredrag og diskusjonstema ut fra faglige problemstillinger som er av kulturhistorisk eller planfaglig karakter.

Rekruttering og kompetansetiltakene er forankret i plattformen for 2015, samt arbeidsgiverpolitikken til Møre og Romsdal fylkeskommune. Plattformen sier noe om hvilke

felles forventninger som ligger til seksjonen generelt, og spesielt (Dahle & Holiløkk, 2015). Det er mulig å realisere kompetansetiltakene gjennom fylkeskommunen sitt fylkesakademi, eller eksterne kurs/utdanningsløp.

Etter plattformen ble vedtatt er det gjennomført ytterligere to OU-prosesser med fokus på digital opplæring, GIS, drone, feltarkeologer m.m.

I tillegg har kulturvernseksjonen følgende ressurser fra andre seksjoner knyttet til seg:

- 0,5 årsverk som prosjektleder for verdiskapingsprosjektet «Ein bit av historia». Prosjektet er knyttet til historiske ferdselsårer og er organisert under formidlingsseksjonen.
- 0,5 årsverk økonomirådgiver spesielt knyttet til feltsesongen, organisert i driftsseksjonen
- 0.1 årsverk knyttet til regional planlegging, organisert i stab

Kompetanse for å nå regionalpolitiske mål

De ansatte i seksjonen er godt kjent med målene for fylkeskommunen generelt, og kulturvernseksjonen spesielt. Den største oppgaven er knyttet til håndtering av mengden med plansaker. Ansatte har kompetanse og kunnskap til å løse oppgavene, men mengden saker har i perioder skapt kapasitetsproblem, der seksjonen har vært nødt til å prioritere saker de har vurdert som viktigst (Dahle & Holiløkk, 2015).

Enkelte av oppgavene i seksjonen krever økt kunnskap og kompetanse for å løse. Disse enkeltoppgavene er fordelt mellom ansatte etter interesse, og det er lagt til rette for kompetanseløp i de tilfellene det har vært behov for det. Ansatte som har fått tildelt et slikt ansvar, skal bistå andre i de sakene der denne kompetansen kreves. En slik fordeling mellom enkeltpersoner har ført til sårbarhet ved fravær og i perioder med høy aktivitet. I disse periodene må det gjøres omprioriteringer, og medarbeidere må i enkelte tilfelle legge sine egne oppgaver til side for å hjelpe andre. Dette har fått konsekvenser for de mest etterspurte personene i seksjonen. De har vært nødt til å legge eget arbeid til side, noe som har medført flere måneders forsinkelser knyttet til etterarbeidet/ ferdigstilling av eksempelvis rapporter.

5.1.4 Teknologi og arbeidsmåter:

Teknologiområdet handler her om hvilke arbeidsmåter fylkeskommunen benytter seg av for å løse oppgavene og for å oppfylle målene i seksjonen og avdelingen. Disse kan deles i fire: regulatorisk, økonomisk, informasjons- og organisasjonsmessige områder.

Det regulatoriske virkemidlet omhandler lover, retningslinjer, prosedyrer og planer for hvordan oppgavene innenfor kulturminnevernet skal løses. Hovedoppgaven til kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene omfatter myndighetsutøvelse med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) og kulturminneloven (kml.) overfor private/ enkeltpersoner, næringsvirksomhet og andre offentlige organer. Fylkeskommunen skal ivareta de samlede verneinteressene knyttet til kulturminner i plan- og utbyggingssaker i regionen og bistår kommunene slik at arealbruken ikke kommer i konflikt med bestemmelsene i kulturminneloven. Kulturminnevernet har gjennom et prøveprosjekt fra 2011-2019 hatt myndighet til å ferdigstille undersøkelser av enkle kulturminner. Dette innebærer myndighet til å grave ut kulturminnene og vedta dispensasjoner på dagen.

Den økonomiske insentivbruken omhandler tilskudd og ressursstyring drift. Innenfor kulturminnevernet gis det regionale tilskudd til museene, kulturminne og kulturmiljø, bygninger og anlegg i verdensarvområdet, fartøyvern, freda bygg og anlegg, samt tilskudd til skilting, kjøtsel og tilrettelegging av kulturminne og friluftsområde. Det gis også tilskudd til arkitektfaglig bistand for bygninger og anlegg. Noen av tilskuddene har statlig finansiering med nasjonale føringer, der regionene har handlingsrom til å gjøre regionale tilpasninger. Utover dette, gis det prosjekttilskudd til frivillige lag og organisasjoner som ivaretar viktige samfunnsinteresser. Det ble påstartet et arbeid med å evaluere tilskuddene i 2019, der målet er å legge frem en ny innretning av tilskuddene i løpet av andre halvår 2020. Hver tilskuddspott har sin øvre tilskuddsramme, og de tilgjengelige økonomiske rammene setter grenser for hvor mye som kan gis til de ulike formålene.

Informasjon og formidling av kunnskap innenfor kulturminnefeltet er en viktig samfunnsoppgave. Det er viktig å formidle og tilgjengeliggjøre kunnskap om kulturhistorien til befolkningen. Økt kunnskap er med på å anerkjenne og gi forståelse og aksept for fagfeltet og lovpålagte oppgaver. Utviklingspotensialet ligger i å skape nye arenaer for framtidig formidling av kulturarven. Innenfor formidlingsområdet ble det i plattformen lagt et hovedansvar til formidlingskoordinatoren om å utarbeide pressemeldinger, oppdatere

hjemmesider, samt planlegge arrangement og publiseringer (Dahle & Holiløkk, 2015). Seksjonen har samarbeidet tett med museene og kulturformidlingsseksjonen om langsiktige utviklingsprosjekt, eksempelvis produksjoner og verksted i «Den kulturelle skolesekken». Verdiskapingsprogrammet «Ein bit av historia» har utviklet seg fra å være regionalt kjent til å bli nasjonalt og internasjonalt kjent. Verdiskapingsprogrammet knyttes til Den Trondjemske postvei og pilegrimstradisjonene. Det er lyst ut en rekke midler til mobiliseringstiltak, digital formidling og prosjektmidler til utvikling av merkevarebygging og historiefortelling. Verdiskapingsprogrammet har ført til et tett samarbeid mellom forvaltningsnivåene, og utløst eksterne tilskudd fra Riksantikvaren.

Organisering handler om hvordan avdelingen og seksjonen disponerer sitt personell. Fylket sin geografi krever høy grad av fleksibilitet. Avdelingen har en desentralisert fagseksjon (fylkesbiblioteket) i Ålesund med et felles kontorfellesskap. Der kan fagpersoner innenfor kulturminnevernet disponere lokaliteter på Sunnmøre for å redusere reiseaktiviteten i de tilfellene de har sitt bosted sør i fylket. Reduseres reisetiden, bidrar dette til å frigjøre tid til saksbehandling, synfaringer og registrering av mindre private tiltak. Desentraliserte løsninger øker tilgjengeligheten for befolkningen. I 2017-2018 gjennomførte kulturavdelinga et pilotprosjekt knyttet til feltarkeologene. Målet var å teste ut mulige løsninger ved å tilsette feltarkeologene i faste stillinger (i stedet for midlertidige). Resultatet viste at denne organisasjonsformen skapte forutsigbarhet, god kjennskap til fylket og rutiner ble godt forankret. Dette har redusert tiden til opplæring og en bedre oppstart av sesongen.

Sammenheng mellom mål og teknologi

De regulatoriske virkemidlene definerer fylkeskommunen sitt myndighetsområde. Et flerårig prøveprosjekt har utvidet fylkeskommunen sin myndighet til å ferdigstille undersøkelser til enkle kulturminner og vedta dispensasjoner. De økonomiske virkemidlene på regionalt nivå har økt og fått større bredde over år, og bidrar til å nå regionalpolitiske mål. Virkemidler har stimulert til utviklingsprosjekt på tvers av fagområder, og har utløst eksterne tilskudd. Dette har igjen synliggjort feltet i media utover den negative oppmerksomheten feltet kan få i ulike konfliktsaker. De statlige virkemidlene har vært knyttet til ulike nasjonale program. Dette gjelder kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen og bevaringsprogram knyttet til freda bygg og anlegg, verdensarv, bergkunst og utvalgte arkeologiske kulturminner, der fylkeskommunen har forvaltet disse i tråd med regionalpolitiske prioriteringer. Feltet må forholde seg til et fylke med en utfordrende geografi der hovedlokasjonen er i Molde.

5.2 Nye ansvar for virkemiddel innenfor kulturminnefeltet fra 2020

Møre og Romsdal fylkeskommune har fått overført ansvar for nye virkemiddel innenfor kulturminnefeltet fra 2020. Det nye ansvaret for virkemidlene forplanter seg og får konsekvenser for de andre leddene i «diamanten». Konsekvensene utgjør videre den forvaltningsorganisatoriske dynamikken som denne studien omhandler.

5.2.1 Oppgaver og mål

Regionreformen gir Møre og Romsdal fylkeskommune nye oppgaver og et utvidet ansvar for kulturminnefeltet. Forskrift om fastsetting av myndighet er forankret i kulturminneloven (ansvarsforskriften), fastsatt 15. februar 2019 med ikrafttredelse 1. januar 2020. Forskriften avløser forskrift av 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven. Fylkeskommunens myndighet er regulert i § 3 i ny forskrift.

Fra 2020 fikk fylkeskommunene overført ansvar for en del virkemiddel innenfor kulturminneområdet:

1. Dispensasjon fra automatisk fredning.
 - vurdere saker om dispensasjon fra automatisk fredning av arkeologiske kulturminner
2. Saker om dispensasjon for profane middelalderbygninger, primært i tre.
3. Skipsfunn – myndighet til å avgjøre om skipsfunn (mer enn 100 år gamle båter o.l.) skal graves frem, flyttes, granskes eller tas opp. Myndigheten ses i sammenheng med fylkeskommunens myndighet når det gjelder dispensasjon for automatisk fredete arkeologiske kulturminner på land og under vann.
4. Dispensasjon fra vedtaksfredning. Dette gjelder utvidet myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon fra vedtaksfredning (vedtaksfredede båter, forskriftsfredete bygg i statlig eie, forskriftsfredete bygg i privat eie)
5. Oppgaver knyttet til forvaltning av tilskudd. Disse oppgavene blir presisert i prioriteringsbrev fra Riksantikvaren. Riksantikvaren fordeler rammene til fylkeskommunen, som deretter prioriterer tildeling etter søknad.
 - Dette gjelder oppgaver som ikke er hjemlet i forskrift om fastsetting av myndighet etter kulturminneloven.

Fra høsten 2020 er det planer om at ytterligere tre tilskuddsposter skal overføres fylkeskommunene. Dette er post 72 – teknisk industrielle kulturminner, post 73 – bygninger og anlegg fra middelalderen og post 74 fartøyvern. Disse blir overført etter samme modell som tilskuddsordningen til fredete bygg og anlegg i privat eie (post 71). Dette innebærer at fylkeskommunene også her får saksbehandlingsansvaret, men at tilskuddspotten ligger hos Riksantikvaren (overført til fylkeskommunene etter gjennomførte tildelinger).

Kulturavdelinga i Møre og Romsdal fylkeskommune har over flere år hatt tett dialog med Riksantikvaren om mulig overføring av oppgaver til fylkeskommunene under Riksantikvaren sine regionledersamlinger. Selv om mange av oppgavene har vært kjent, har ikke en formell og endelig konkretisering av oppgaver, saksflyt og ressursoverføring vært klar før nærmere nyttår 2019.

I prosjektet *Kulturminneforvaltning 2020* (KF2020) er det jobbet med å sikre en god gjennomføring av oppgaveoverføringen i tråd med den oppdaterte ansvarsforskriften for kulturminneforvaltningen fra 1. januar 2020. Pr. januar 2020 var det utarbeidet 24 av 40 veiledere knyttet til de ulike fagområdene. Det ble videre signalisert at de resterende 16 veilederne ville bli ferdigstilt i første halvår 2020.

Fra 2020 har Riksantikvaren det overordnede ansvaret for å ivareta nasjonal kulturminnepolitikk, være fredningsmyndighet, klageorgan og ha innsigelsesmyndighet. De skal være rådgivende og utøvende faginstans, utarbeide retningslinjer, rutiner og digitale fagsystem som skal bidra til lik forvaltningspraksis i fylkeskommunene.

5.2.2 Struktur – inndeling/ arbeidsdeling:

Horisontale struktur:

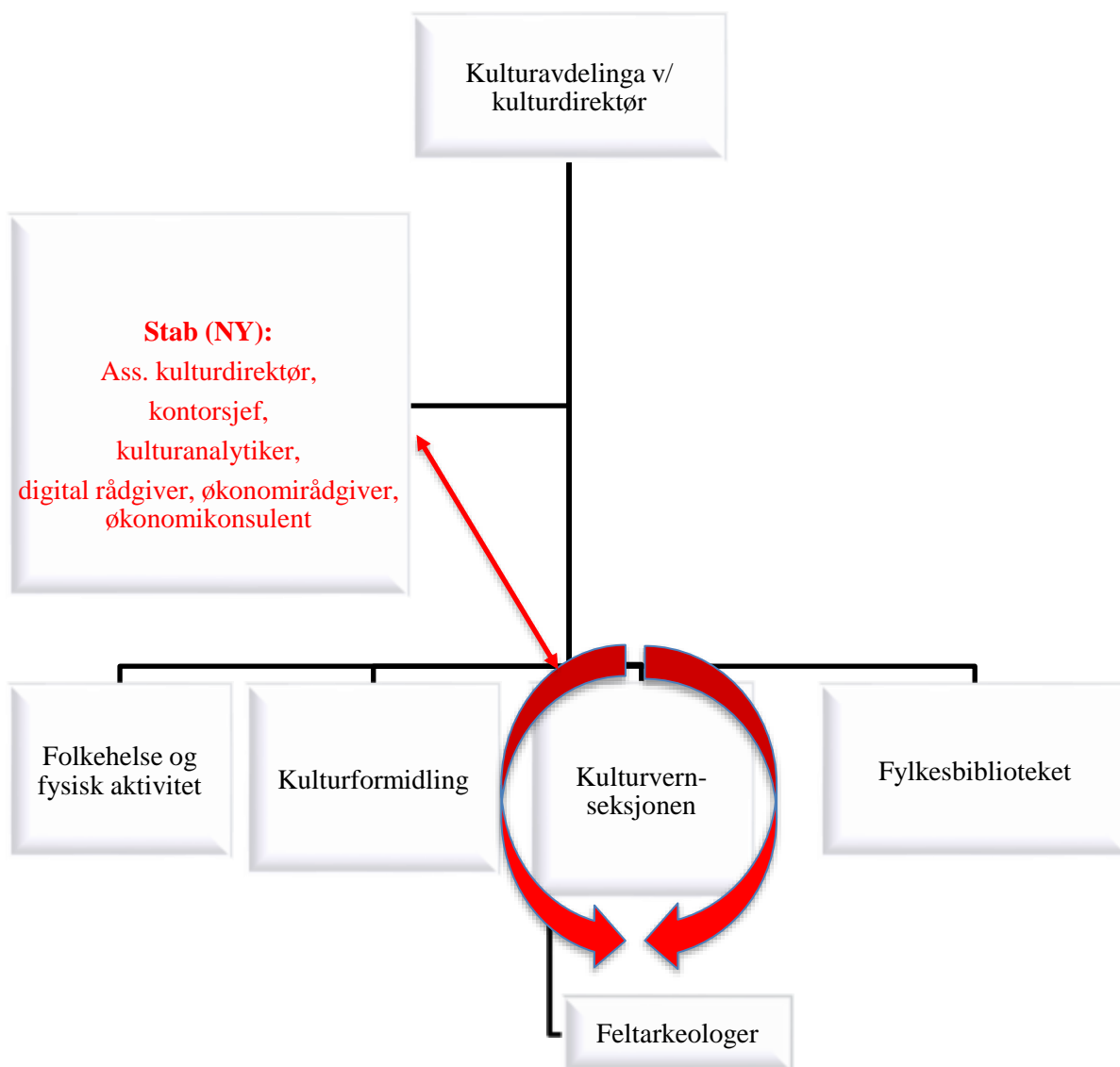
Kulturvernseksjonen er en av fem seksjoner i kulturavdelinga. Flere seksjoner i avdelingen har fått nye oppgaver fra 2020, og det har derfor vært nødvendig å se nærmere på om den interne organiseringen i avdelingen og seksjonene er hensiktsmessig med tanke på nye oppgaver. En slik prosess ble igangsatt i kulturavdelinga høsten 2019. Målet har vært å optimalisere arbeidsprosesser internt i organisasjonen, fremstå enhetlig, forutsigbar og lett å komme i kontakt med for eksterne samarbeidsparter og befolkningen i fylket.

Evalueringskriterier som er lagt til grunn er «rolleklarhet, styrbarhet, ledelse tett på, fleksibilitet, formåleffektivitet, brukerorientering, kostnadseffektivitet».

Koronapandemien har ført til at prosessen med ny administrativ organisering er forskjøvet. Noen signaler har derimot vært såpass entydige, at det allerede er tatt grep. Det er avdekket behov for en stab som koordinerer arbeidet med statistikk, analyser, økonomi og regional planlegging på en bedre måte enn tidligere, samt behov for økt kompetanse innenfor tjenesteutvikling og digitale endringsprosesser. Det ble i tillegg gitt tilbakemelding om at seksjonene har behov for effektive og gode samhandlingsarenaer i form av ressursteam med deltakelse fra alle seksjoner, der målet er å ta ut synergier på tvers av fagområder. En slik arena har også eksistert tidligere, uten å ha fungert optimalt. Staben vil få en rolle i å koordinere seksjonenes innspill, avdekke mulighetsrom, forankre tiltak i planverk og prioritere virkemiddelbruken for å nå ønskede målsettinger på tvers av fagfelt. For kulturvernseksjonen innebærer dette at «koordinator for regional planlegging» inngår i dette teamet. Stabsenheten vil i tillegg være en ressurs for kulturminnefeltet med sammenstilling av statistikk, utredninger, analyser og koordinering av tilskudd. Dette vil videre bidra til å avlaste kulturvernseksjonen som i perioder har kapasitetsutfordringer.

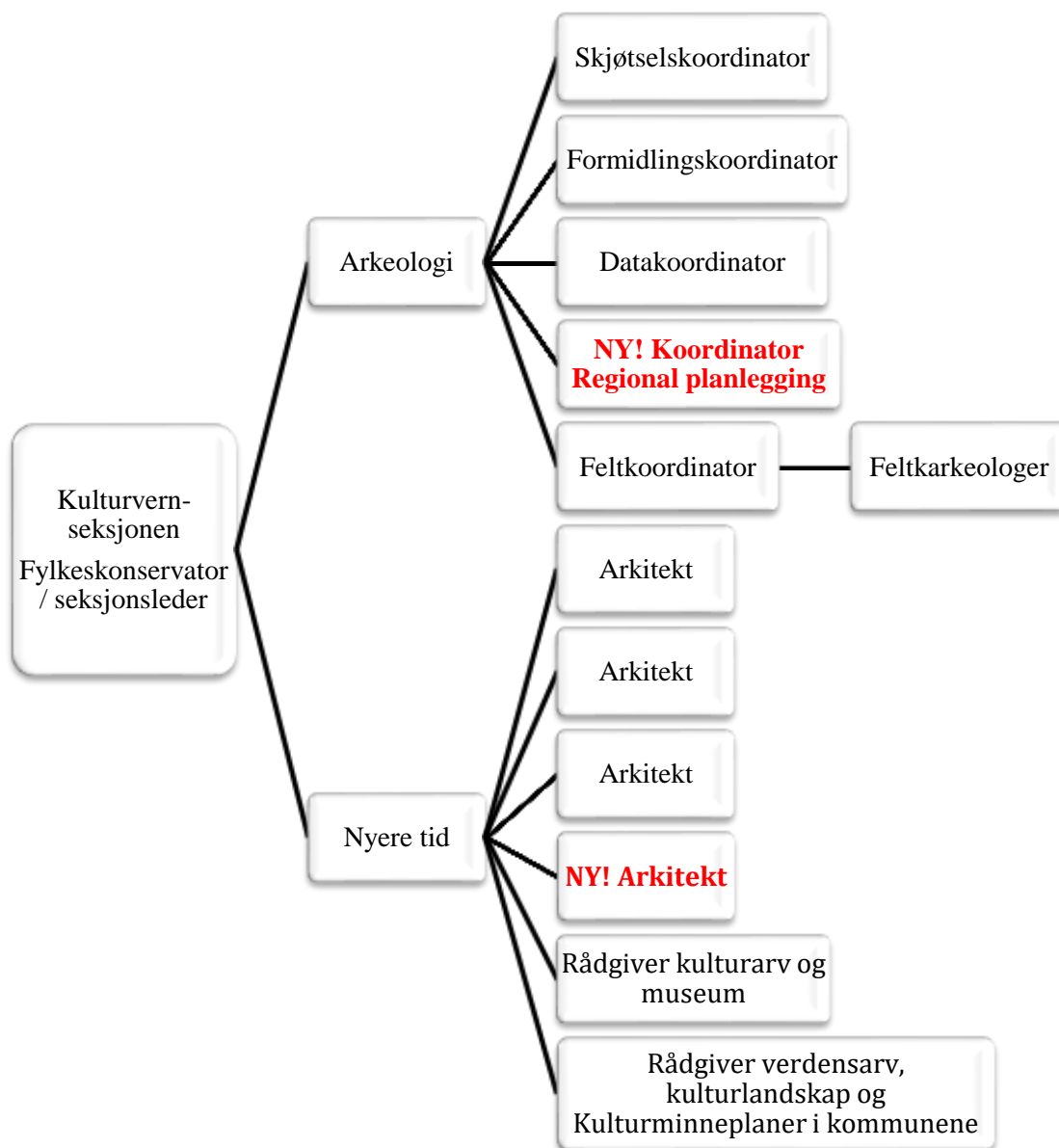
Så langt, er det konkludert med at kulturvernseksjonen skal bestå som egen seksjon. Dette innebærer ikke at selve organiseringen av seksjonen videreføres som i dag. Seksjonene er bedt om å ta utgangspunkt i evalueringskriteriene og gjennomføre lignende prosesser som er gjort på avdelingsnivå (kulturavdelinga). Det må tas høyde for de nye ressursene i kulturvernseksjonen og stab.

Pr. mai 2020 ser organiseringen av kulturavdelingen slik ut:



Figur. 5.4 Organisering av kulturavdelinga pr. mai 2020.

Dersom kulturvernseksjonen videreføres som egen seksjon, vil det være aktuelt å utarbeide en ny plattform som grunnlag for videre organisering og drift. Denne må ta høyde for nye oppgaver på kulturminnefeltet, regionale målsettinger og behovet for intern samhandling. Det må også vurderes om hvorvidt det skal utarbeides et faglig program eller en fylkesstrategi for den regionale kulturminneforvaltningen, der virkemidler forankres i økonomiplanen. Kulturvernseksjonen er den største seksjonen i kulturavdelinga. De strukturelle endringene etter regionreformen er likevel liten fra 2020.



Figur 5.5 Organisering av kulturvernseksjonen våren 2020

Det kan bli ytterligere strukturelle endringer i kulturminnevernet fra høsten 2020 som følge av ny administrativ organisering i kulturavdelinga. Ser man tilbake til 2015 og etablering av ny plattform for organisering og drift, ble elementene som er brukt Leavitts diamant allerede tatt i bruk da. Plattformen tok utgangspunkt i:

- «prioriteringer» (jf. «oppgaver» i Leavitts diamant)
- «praksis» (jf. «arbeidsmåter/teknologi» i Leavitts diamant)
- «organisering» (jf. struktur i Leavitts diamant)
- «kompetanse» (jf. mennesker/ kompetanse i Leavitts diamant)

Jacobsen (2018, s. 117-119) beskriver ulike modeller knyttet til gangen i en endringsprosess. Det reaktive perspektivet er knyttet til en antakelse om at organisasjoner endrer seg når de blir «tvunget» til det av en gitt hendelse som har funnet sted. Sett i ettertid, vil jeg karakterisere prosessen i 2014 som reaktiv. Det proaktive perspektivet tilpasser organisasjonen til en hendelse som man forventer vil komme. Klima- og miljødepartementet varslet tidlig om nye oppgaver til regionene, og disse ble fulgt opp under Riksantikvarens sine regionledersamlinger. Ser man tilbake på de endringsprosessene som endte med ny plattform i kulturvernseksjonen i 2015, var seksjonen midt inne i iverksettingsfasen da startskuddet for regionreformen gikk. Plattformen hadde på denne tiden tydeliggjort rollefordelingen mellom ansatte, organisering og arbeidsdeling, mens virkemidlene var forankret i fylkeskommunale planer og årlige handlingsprogram. Plattformen kan således si å ha vært et godt grunnlag inn mot regionreformen.

Vertikale strukturer

Ved inngangen til 2020 ble de eksisterende nasjonale mål for kulturminner og kulturmiljø videreført. Disse er forankret i St. meld. nr. 16 (Klima- og miljødepartementet, 2005), og står i statsbudsjettet for 2020, Prop. 1 S 2019-2020 (Klima- og miljødepartementet, 2020).

1. Tapet av verneverdige kulturminne skal minimeres
2. Et prioritert utvalg av automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminne skal ha et ordinært vedlikehold innen 2020
3. Et representativt utvalg kulturmiljø skal være vedtaksfredet innen 2020
4. Fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha et ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020

Målene ble erstattet av nye nasjonale mål i Meld. St. 16 (Klima- og miljødepartementet, 2020). Disse ble tilrådd 27. april 2020 og godkjent i statsråd samme dag. Riksantikvaren understreker at tidligere mål uansett vil være viktig å videreføre de kommende årene.

De nye nasjonale målene i Meld. St. 16 er:

1. Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø
2. Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging
3. Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.

Meldingen søker å tydeliggjøre at kulturmiljøfeltet er en viktig del av klima- og miljøpolitikken, og knyttes til stikkordene «engasjement, bærekraft og mangfold». Meldingen skisserer flere samfunnsutfordringer frem mot 2100, og forankrer disse i bærekraftmålene sine tre dimensjoner; miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Målene er rundt formulert og lite målbare. Riksantikvaren signaliserte i dialogmøte med Møre og Romsdal fylkeskommune den 11. juni at det er startet et arbeid med å utarbeide måleindikatorer for disse. Fylkeskommunen på sin side er i ferd med å operasjonalisere disse i det regionale planverket.

Prioriteringsbrev fra Riksantikvaren for 2020

Den 19. desember 2019 mottok fylkeskommunene et prioriteringsbrev fra Riksantikvaren knyttet til kulturminneforvaltningen for 2020². Hovedprioriteringer og anbefalinger for 2020 er forankret i Statsbudsjettet for 2020 (Klima- og miljødepartementet, 2019) og St. meld. nr. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (Klima- og miljødepartementet, 2013). Meldingen gir en statusoppdatering på hva som gjenstår for å nå de nasjonale målene og hvordan regionene kan ivareta disse. Prioriteringsbrevet fra Riksantikvaren skisserer generelle overordnede målsettinger, og fylkeskommunene står fritt til å prioritere områder innenfor sitt regionale bilde. I prioriteringsbrevet fra Riksantikvaren blir det løftet frem følgende områder:

- Klima og kulturminner
- Plansaksbehandling og innsigelser
- Arkeologi
- Styrket forvaltning av verdensarvområdene
- Tilskuddsforvaltning
- Kulturminne i kommunene (KIK)
- Fredingsarbeid
- Utvalgte kulturlandskap i jordbruket (UKL)
- EØS – finansieringsmidlene

Prioriteringsbrevet fra Riksantikvaren har på lik linje som orienteringer om regionreformen vært fortløpende lagt fram for politisk behandling i Møre og Romsdal fylkeskommune. Fylkesutvalget gav også sin tilslutning til prinsipp og vurderinger som lå til grunn for ny forskrift og overføring av oppgaver i 2018. De mente ansvarsfordelingen mellom

² Riksantikvaren. (2019). *Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020*. (Ref. 19/04121-1).

forvaltningsnivåene og aktører ville styrke fylkeskommunen sin utøving av rollen som regional samfunnsutvikler. Samtidig vedtok de i sin uttalelse at de forventet at oppgavene ble fullfinansiert og at tiltaksmidlene ikke ble redusert som følge av nytt ansvar³.

Vertikal struktur – reell myndighet til fylkeskommunene?

Under prosessen om overtakelse av nye oppgaver, fikk fylkeskommunene et inntrykk av at de faktisk ville få myndighet til å gå imot de faglige rådene fra universitetsmuseene i de tilfellene fylkeskommunen var faglig uenig. Det vil si at fylkeskommunene ville få en reell vedtaksmyndighet og at Riksantikvaren hadde klagemyndighet. Fra 2020 viser det seg at Riksantikvaren kan ta over saker i de tilfellene fylkeskommunen er uenig med universitetsmuseene. I motsetning til å få en reell myndighet for fagområdet, ender dette opp med at fylkeskommunen gjør jobben til Riksantikvaren i de sakene der alle i utgangspunktet er enige. Dette innebærer at om det er disputt i en sak, går denne til Riksantikvaren for vurdering. Møre og Romsdal fylkeskommune kan vise til eksempel på dette allerede våren 2020⁴. I dette tilfellet valgte Riksantikvaren å følge fylkeskommunen sin anbefaling, og de tok ikke over saken. Det som er interessant er at selv om Riksantikvaren kunne overprøvd fylkeskommunen som klagemyndighet, ville ikke fylkeskommunen fattet et formelt vedtak. Da ville det sannsynligvis sittet lengre inne å klage. Nå vil Riksantikvaren ta over saken, eller vurdere å gjøre dette – i kulissene, uten at storsamfunnet for øvrig blir orientert om fylkeskommunen sin faglige dikrepans. Dette behøver ikke nødvendigvis å være et problem for fylkeskommunen. På en annen side belyser dette en uryddighet, da det blir opplevd som myndighet med «påholden penn».

Kort oppsummert er fylkeskommunen sitt nye ansvar tydeliggjort i ansvarsforskriften, men det viser seg at det har oppstått flere uklarheter knyttet til myndighetsutøvelsen mellom forvaltningsnivåene i iverksettingsfasen. Oppgaveoverføringen virker så langt å bære preg av en delegering av oppgaver fra statlig til regionalt nivå uten at det er brukt nok tid til å belyse

³ Møre og Romsdal fylkeskommune (2018). *Uttale – regionreforma – ny forskrift om mynde med vidare etter kulturminnelova og overføring av andre oppgåver*. (Ref. 53985/2018).

⁴ Møre og Romsdal fylkeskommune. (2020). *Ørsta kommune – detaljregulering – reguleringsplan for område B9 – Ose – løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne – vilkår for eigengodkjenning*. (Ref. 42666/2020/REGULERINGSPLAN/1520).

og definere mulige rolleklarheter som kunne oppstå mellom forvaltningsnivåene. Reformen bærer også noe preg av å ha hastverk i siste halvdel av 2019, og hverken system og veiledere/retningslinjer har fullt ut vært på plass fra ansvaret ble overført til regionene fra 2020. Det er grunn til å tro at noen av disse gråsonene kunne vært unngått ved at dette var på plass i god tid før 2020. En sterkere og åpnere samhandling mellom forvaltningsnivåene og universitetsmuseene kunne forebygget unødvendige uenigheter og konfliktsituasjoner, da slike erfaringer lett kan prege samhandlingen i negativ retning i årene som kommer (Jacobsen, 2018).

Det er videre etablert et nytt saksbehandlingssystem, «Digisak», som skal bidra til transparent og god samhandling på tvers av forvaltningsnivå. Saksbehandlingssystemet har til hensikt å unngå manuelle operasjoner, der sakshistorikk og arkivmateriale er tilgjengelig på tvers av forvaltningsnivåene (transparent). Saksbehandlingssystemet var ikke på plass for annet enn noen utvalgte tilskudd fra 2020. Det var heller ikke operativt knyttet til saksbehandlingen for dispensasjonssaker våren 2020, noe som har skapt usikkerhet knyttet til håndtering av disse. I dialogmøte/evalueringsmøte mellom Riksantikvaren og Møre og Romsdal fylkeskommune den 11. juni 2020, uttrykker begge forvaltningsnivåene at «Digisak» er et hensiktsmessig og godt saksbehandlingssystem i de sakene der systemet blir brukt. Forvaltningsnivåene ser at saksbehandlingssystemet vil bidra til å bedre samhandlingen og gi en mer effektiv og sømløs behandling av saker når systemet kan brukes innenfor alle definerte områder.

Regionale mål og håndtering av nye ansvar og oppgaver:

Kulturminnevernet er beskrevet i «Utviklingstrekk i Møre og Romsdal – Kunnskapsgrunnlag til Regional planstrategi» fra 2019 (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2019). Dette kunnskapsgrunnlaget ligger sammen med nye nasjonale mål og oppgaver til grunn for satsingsområder i ny «Regional planstrategi 2020-2024 (RPS)» og «Fylkesplan 2020-2024(FP)». Regional planstrategi skal behandles i fylkestinget den 15. juni.

Nasjonale mål og forslag til regionale målsettinger illustreres i figur 5.7. Områdene under er avgrenset og fokuserer på de mest relevante områdene for kulturminnevernet. Det er derfor viktig å presisere at også andre mål vil få direkte og indirekte betydning for feltet. I høyre kolonne skisseres tiltak og stikkord som ligger til grunn for kommende «Økonomiplan 2021-2024 med budsjett og tilhørende handlingsprogram».

Kulturminnefeltet viderefører sitt hovedmål utover 2020; «*Utvikle, formidle og ta vare på kulturarven som kilde til opplevelse, kunnskap og bruk*». Videre blir også Regional delplan for kulturminner og regional delplan for museum videreført.

Nytt ansvar til kulturminnefeltet har gitt fylkeskommunene en økt myndighet innenfor definerte fagområder. Samtidig viser utøvelse av oppgaveløsningen i iverksettingsfasen at styringslinjen er den samme. I saker der det oppstår uenighet mellom fylkeskommunen og universitetsmuseene, blir disse oversendt Riksantikvaren for behandling. Fylkeskommunene har også fått myndighet for mer komplekse kulturminner, men kan ikke undersøke/ grave ut disse før universitetsmuseene blir hørt. Dette innebærer samme tjenestevei som før regionreformen. Jeg stiller derfor spørsmålet om – har det skjedd en reell myndighetsoverføring på området, og får fylkeskommunen et større handlingsrom etter regionreformen? Ut fra et regionalpolitisk perspektiv, kan den nåværende vertikale strukturen så tvil om dette.

Sammenheng mellom horisontal og vertikal organisering

Nasjonale mål Meld. St. 16	Tema/felt	Regionale mål Fylkesplanen 2020-2023 – Møre og Romsdal skal:	Tiltak og stikkord
<i>Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunn-lag for kunnskap, opplevelse og bruk.</i>	Kulturminner og kulturmiljø	Redusere tapet av verdifulle kulturminne og kulturmiljø til under 0,4 prosent årlig.	Dispensasjonsbehandling, fredning, plansaksbehandling, tilskuddsforvaltning, klimagevinst.
	Landskap	Ha et økosystem i god tilstand både på land og i vann, der landskap, natur- og arts mangfold blir ivaretatt for framtida.	KULA, UKL, Verdensarv, jordvern
	Klima	Ha en fysisk, digital og organisatorisk infrastruktur som er rustet til å takle klimaendringer, kriser og uønskede hendelser	Klimasårbarhet, fonnefunn
<i>Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø</i>	Demokrati	Ha et levende lokaldemokrati der alle innbyggere uansett bakgrunn, kan være med å påvirke det offentlige tjenestetilbudet og delta i utformingen av lokalsamfunnene sine	KIK, planbehandling, tilgjengeliggjøring
	Frivillighet	Ha et kultur- og fritidstilbud som er relevant og tilgjengelig for alle, og frivillige lag- og organisasjoner som skaper mangfold og engasjement	Restaurering, skjøtsel og tilrettelegging, metallsøk, fjellregistratorer
	Museum, immateriell kulturarv	Ha et utdannings- og kompetansetilbud som møter behovene i samfunnet og fører til inkludering, integrering, verdiskaping, nytenking og livslang læring	Handverkskompetanse, immateriell kultur, museumsutvikling
<i>Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging</i>	Planlegging	Forvalte sjø- og landarealene slik at det blir lagt til rette for bærekraftig verdiskaping, basert på en arealbruk som avgrenser behovet for transport, og hindrer unødvendige landskapsinngrep	Plansakshandsaming
	Byer og tettsteder	Ha inkluderende og trygge byer- og tettsteder med særpreg, som tilbyr offentlige rom med høy kvalitet, gode bomiljø, attraktive arbeidsplasser, et variert kultur- og tjenestetilbud, og miljøvennlig transport	Byutvikling, tettstedsprosjekt (RA), planbehandling og verdiskapingsprosjekt
	Verdiskaping	Være ledende i arbeidet med å skape lokale og miljøvennlige produkt og tjenester, basert på lokale ressurser og lokal kultur	«Ein bit av historia», produktutvikling, kulturbasert reiseliv
	Forsking og utvikling	Styrke omstillings- og innovasjonsevnen, øke bruk av forskning, internasjonalt arbeid og innovative innkjøp i næringsliv og offentlig sektor	Forsking/kunnskaps og metodeutvikling og internasjonalt samarbeid (EØS)

Figur 5.6 Forholdet mellom nasjonale og regionale mål i 2020 (Dahle, 2020)

5.2.3 Mennesker - kompetanse

Det er så langt estimert en oppgaveoverføring til Møre og Romsdal fylkeskommune tilsvarende 2,6 stillinger innenfor kulturminnefeltet. Kartleggingen ble gjort sammen med Riksantikvaren i forkant av regionreformen. Fra 2020-2022 får alle fylkeskommunene i landet totalt 10 årsverk til fordeling. Fordelingen skjer etter folketall. For Møre og Romsdal fylkeskommune innebærer dette en kompensasjon i 2020 på 244 000 kroner og ytterligere 420 000 kroner i 2021-2022. Det er flere oppgaver fylkeskommunene ikke vet det fulle omfanget og konsekvensene av når disse blir overført i 2020.

Som følge av Møre og Romsdal fylkeskommune sin økonomiske situasjon, har ikke kulturavdelinga fått tilført nye ressurser utenom de 244 000 i statlig overføring fra 2020 til håndtering av de nye oppgavene. I tillegg har kulturavdelingen fått et generelt rammekutt i inneværende økonomiplanperiode på 3 millioner kroner, noe som har fått innvirkning på disponeringen av personellet i avdelingen. Dette innebærer at avdelingen må håndtere nye oppgaver gjennom interne omdisponeringer. Det er vurdert alt fra flytting av stillinger mellom seksjoner, avvikling av ikke lovpålagte oppgaver til effektivisering gjennom bruk av teknologiske løsninger. For kulturminnefeltet har man kommet frem til at det er behov for å styrke seksjonen med to nye stillinger ved hjelp av omdisponeringer mellom seksjoner. I tillegg er det etablert et nytt stabsnivå for å styrke seksjonene, koordinere og legge til rette for statistikk, kunnskapsgrunnlag, utredninger og samordning av kulturområdet knyttet til regional planlegging.

Dette innebærer at bemanningen i kulturvernseksjonen i 2020 er styrket med:

- 1 årsverk som arkeolog/saksbehandler
Arkeologen får ansvar for rådgivning og saksbehandling/ arealplanarbeid knyttet til automatisk fredete kulturminner og utviklingsområde på kulturarvområde i sine utvalgte kommuner, samt registrering av mindre tiltak. Arkeologen får i tillegg ansvar for hovedområdet «regional planlegging» på kulturminneområdet
- 1 årsverk som arkitekt
Arkitekten skal arbeide med arealplaner og byggesaker knyttet til bygningsvern/ kulturminne. Vedkommende skal gi råd/ rettlede om vedlikehold, istandsetting og sikring av kulturminner og kulturmiljø, saksbehandle tilskudd og arbeide med brannsikring av tette trehusmiljø.

Det har vært krevende å rekruttere både arkeolog og arkitekt i de utlyste stillingene. Dette har vært en generell utfordring i fylkeskommunen over flere år. Fylkeskommunen har derfor vært nødt til å gå til utradisjonelle rekrutteringstiltak for å bemanne opp enkelte stillinger. Den tilsatte arkitekten er nyutdannet, og det lyktes å rekruttere i stillingen etter at det ble gjort avtale om en hospiteringsordning ved et kjent arkitektfirma i Molde. På denne måten får arkitekten en ønsket prosjekteringskompetanse. Fylkeskommunen betaler fullt ut for dette kompetansehevende tiltaket, og legger opp til at vedkommende kan få videreført ordningen utover ett år. Det er også åpnet opp for at vedkommende kan få en delt stilling mellom arkitektfirmaet og fylkeskommunen etter tre år, under forutsetning om at arkitektfirmaet tilsetter arkitekten i en gitt stillingsprosent.

Vurderingen om å tilsette en arkitekt begrunnes i at seksjonen har en høy gjennomsnittsalder, og at flere vil gå av med pensjon de nærmeste årene. Rekrutteringen har derfor til hensikt å sikre gode overganger og kompetanseoverføring det neste året. Bemanningen innenfor «nyere tid» vil derfor i en overgangsfase være på 5,4 årsverk i 2020. Deretter vil det vurderes om bemanningen skal reduseres tilbake til 4,4 årsverk. Kompetansen i kulturvernseksjonen vurderes som høy, og fylkeskommunen mener seksjonen vil evne å håndtere nye oppgavene som blir overført som følge av regionreformen. Inntil nå har høy saksmengde ført til kapasitetsutfordringer, særlig innenfor arkeologifeltet. I følge KOSTRA-tall for 2018, burde arkeologifeltet hatt 6 årsverk til ren saksbehandling for å ligge på landsgjennomsnittet før regionreformen trådte i kraft.

Kulturavdelingen har omdefinert og videreført flere vakante stillinger etter en omfattende stillings- og behovsanalyse i avdelingen:

- 0,5 årsverk som økonomirådgiver videreføres (totalt 1 årsverk i kulturavdelinga)
Ansvar for kulturminnevernet sine tiltaksområder, spesielt feltarkeologer.
- 0,25 årsverk som kulturanalytiker – ny (totalt 1 årsverk i kulturavdelinga)
Ansvar for statistikk, analyser/sammenstillinger, beslutningsgrunnlag og utredninger.
Lede ressursteamet som skal jobbe med regional planlegging, der «koordinator for regional planlegging» inngår fra kulturvernseksjonen.
- 0,25 årsverk som rådgiver - tjenesteutvikling og digitalisering – ny (totalt 1 årsverk i kulturavdelinga). Rådgiveren skal koordinere avdelingen og kulturminnevernets tilskudd, samt bidra til å utvikle gode verktøy og samhandlingsplattformer som er effektiv og brukerrettet innenfor kulturminnevernet.

- 0,5 årsverk knyttet til verdiskapingsprogrammet «Ein bit av historia» - videreføres. Stillingen er lagt til kulturformidlingsseksjonen. Verdiskapingsprogrammet omfatter historiske ferdselsårer som Valldalsleden, Den Trondjemske postvei og Kystpilegrimsleia.

Kulturvernseksjonen får et større ansvar i 2020 for å være pådrivere gjennom prosjekt, regional planlegging, arealplanarbeid, kompetanse og nettverksbygging. Mange av disse oppgavene kan være utfordrende å håndtere ut fra ressurssituasjon og lovpålagte oppgaver. Disse oppgavene krever et utstrakt samarbeid med eksterne aktører, men også tett dialog med andre avdelinger og fagområder på tvers i kulturavdelingen, så vel som den øvrige organisasjonen.

Møre og Romsdal fylkeskommune har deltatt på alle samlinger som til nå har vært arrangert i regi av Riksantikvaren angående oppgaveoverføringen. I tillegg har Møre og Romsdal fylkeskommunen deltatt i pilotprosjektet knyttet til saksbehandlingssystemet «Digisak». Riksantikvaren har invitert til møteplasser, kurs og opplæring knyttet til de nye oppgavene, men Møre og Romsdal fylkeskommune uttrykte i evalueringsmøtet mellom forvaltningsnivåene den 11. juni at det er behov for ytterligere opplæring knyttet til de nye oppgavene.

Sammenheng mellom kompetanse og mål

Nye oppgaver og økt myndighet på kulturminnefeltet krever både økt kompetanse og kunnskap for å håndtere disse. Kapasiteten og kompetansen vurderes som god, men det er fortsatt behov for kompetansehevende tiltak spesifikt rettet mot nye oppgaver.

Riksantikvaren inviterer til kurs/ kompetansehevende tiltak. Det er i tillegg utarbeidet veiledere på mange områder, men alle er ikke på plass.

Økt bemanning krever ny intern fordeling av oppgaver. Seksjonen skal løse felles saksbehandlingsoppgaver, men også fordele hovedområder seg imellom. Det er derfor nødvendig med en gjennomgang av strukturene i seksjonen i løpet av 2020.

Stabsnivået er etablert som en ressursenhet som skal løse direkte oppgaver for kulturvernseksjonen, noe som vil bidra til å øke måloppnåelsen for kulturvernseksjonen på tverrgående mål.

5.2.4 Teknologi og arbeidsmåter

Ser man nærmere på den regulatoriske delen, har det skjedd flere større endringer som påvirker kulturvernseksjonen sin hverdag. I forbindelse med regionreformen og overføring av nye oppgaver på kulturminnefeltet, er det utarbeidet en ny ansvarsforskrift med tilhørende veiledere til denne. Ansvarsforskriften beskriver oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene i kulturminneforvaltningen: Riksantikvarens myndighet, fylkeskommunenes og sametingets myndighet og forvaltningsmuseenes myndighet. Riksantikvaren har videre utarbeidet 24 veiledere i 2019 som sier noe om hvordan de nye oppgavene skal håndteres. Ytterligere 16 veiledere kommer på plass i 2020. Ansvarsforskriften vil sammen med lover og retningslinjer regulere og gi instansene mulighet til å utøve myndighet overfor ulike organer for å ivareta oppgaver og mål for kulturminnefeltet. I tillegg vil regionale planer legge føringer for oppgaveløsningen på regionalt nivå. Utøvelsen av myndighet mellom forvaltningsnivåene avdekker derimot ikke det handlingsrommet og myndigheten som er uttrykt i forbindelse med oppgaveoverføringen, og det har oppstått en rolletvetydighet i forlengelsen av dette.

Fra 2011-2019 har det pågått et «prøveprosjekt», der fylkeskommunene har fått økt myndighet til å ferdigstille undersøkelser av enkle kulturminner. Eksempelvis dukker det gjerne opp dyrkingslag eller noen kokegroper under graving av kabler osv. I slike tilfeller må gravearbeidet opphøre, fylkeskommunen må skrive rapport, sende disse til universitetsmuseene og videre til Riksantikvaren for vedtak. I verste fall kan dette medføre utsettelse på inntil et år for entreprenørene (avhengig av årstid), selv om fylkeskommunen «visste» utfallet av en slik behandling. Prøveprosjektet hadde til hensikt å forenkle denne prosessen, og fylkeskommunene fikk myndighet til å grave ut disse kulturminnene og vedta dispensasjon på dagen. I forbindelse med ny regionreform, håpet fylkeskommunene at denne myndigheten ville bli utvidet⁵.

På den ene siden har regionreformen gitt fylkeskommunene myndighet til å bestemme mer, også for komplekse kulturminner. På den andre siden vil ikke fylkeskommunene kunne grave

⁵ Møre og Romsdal fylkeskommune (2017). *Delegering av mynde i visse saker etter kulturminnelova §8, første, andre og fjerde ledd – Rapport og anmodning om utbetaling – Møre og Romsdal 2016*. (Ref: 4496/2017/044).

ut/ undersøke noe som helst før universitetsmuseene er hørt. I prinsippet innebærer dette samme tjenestevei som før, med potensielt store forsinkelser. Så langt har fylkeskommunen greid å løse dette gjennom nær dialog med universitetsmuseene, men myndigheten til å kunne ta avgjørelsen på egen hånd vurderes som redusert.

Møre og Romsdal fylkeskommune viderefører de økonomiske virkemidlene i 2020, men disse kan bli endret fra 2021 etter en omfattende evaluering av tilskuddene i 2019/2020.

Fylkeskommunene har fått oppgaver knyttet til forvaltning av tilskudd. Riksantikvaren fordeler rammene til fylkeskommunen, som deretter prioriterer tildeling etter søknad. Det er ikke gitt signaler om disse ressursene i sin helhet blir overført i rammetilskuddet til fylkeskommunene, noe som kan være naturlig ved overføring av nye oppgaver.

Fylkeskommunene vet ikke i sin helhet hvilke ordninger, omfang og hva dette vil innebære av ressurser fremover. Unntaket er tilskudd til Verdensarv og «*Freda bygg og anlegg i privat eie*» (FRIP). Samtidig avvikles «*Bevaringsprogram for utvalgte arkeologiske kulturminner*» (BARK) og «*Bevaringsprogram for bergkunst*» (BERG) fra 2020. Riksantikvaren har signalisert at fylkeskommunene blir invitert til samlinger der de nye ordningene blir redegjort for. Digisak, et nytt felles saksbehandlingssystem, tas i bruk fra 2020 for tilskuddspostene fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljøer og kulturlandskap. For de øvrige tilskuddspostene tas Digisak i bruk i 2021. Digisak skulle også benyttes til dispensasjonsbehandling av automatisk fredete kulturminner, men er utsatt til 2021.

Når det gjelder informasjon og formidling av kunnskap, vil Møre og Romsdal fylkeskommune videreføre det systematiske arbeidet som allerede er gjort på feltet. Dette er forankret i «*Økonomiplan med handlingsprogram og årlig tiltaksplan for kulturområdet*». Et samarbeid mellom forvaltningsnivåene knyttet til utviklingsarbeid, verdiskapingsprosjekt og bevaringsprogram har bidratt til å skape lokal, regional og nasjonal oppmerksomhet om kulturminneområdet. Målet er en ytterligere styrking etter regionreformen. En overføring av virkemidler til området, vil styrke det regionale forvaltningsnivået sitt handlingsrom til å gjøre tilpasninger og styre innsatsen mot områder som bør prioriteres. Dette gjelder også styrking av lokale kulturminneplaner og verdensarvområdet.

Den organisatoriske delen omhandler disponering av personell. I et fylke med utfordrende geografi, er det viktig å arbeide for en bedre arbeidsplassdekning i hele fylket. Ved å etablere ulike arbeidsfellesskap, vil dette bidra til å forenkle hverdagen til fast ansatte og felpersonell.

Dette vil også bidra positivt i rekrutteringsprosesser, da kulturminnevernet har erfaring fra at arkeologer har trukket søknaden sin som følge av at det har vært et krav om oppmøtested i Molde. Samtidig har desentraliserte løsninger også en bakside. Erfaringer viser at belastningen knyttet til jevnlig henvendelser og spørsmål rettes til hovedlokasjonen. Dette kan være daglige, uanmeldte besøk/ kontakt fra publikum og formelle/ uformelle møter. Trykket på henvendelser kan derfor bli ulikt fordelt alt etter om man sitter ved hovedlokasjonen eller den desentraliserte lokasjonen. Dette kan på sikt føre til ujevn slitasje og arbeidsbelastning som man må søke å løse på lang sikt dersom dette blir en varig løsning. Saksbehandlingsverktøyet «Digisak» legger opp til transparent samhandling på tvers av forvaltningsnivå, og vurderes som en styrke dersom man lykkes å få dette på plass.

Sammenheng mellom virkemidler og mål

De regulatoriske virkemidlene får en direkte påvirkning på oppgaveutførelsen i kulturvernseksjonen etter regionreformen, da myndighetsområdet blir utvidet. Dette kan videre føre til kapasitetsutfordringer, som igjen går utover eksempelvis utviklingsprosjekt. Fylkeskommunen velger å videreføre sine økonomiske virkemidler. De nasjonale virkemidler blir endret, men vil holde seg på samme nivå (Pedersen, 2019, s. 11-12). Fylkeskommunen får saksbehandlingsansvaret for tilskudd, mens tilskuddsrammen blir liggende på nasjonalt nivå og utbetalt etter søknad. Nye oppgaver har ført til økt bemanning, uten at det er tilført tilstrekkelig ressurser til dette. Økning av bemanning har derfor skjedd gjennom interne omdisponeringer. Hovedlokasjonen blir fremdeles liggende i Molde, men flere fylkeskommunale omstruktureringer gir åpning for å vurdere om kompetansen innenfor kulturminnefeltet i fremtiden kan lokaliseres på flere plasser.

En oppsummering av de viktigste endringene etter regionreformen illustreres i tabell 5. 7:

Figur 5,7 - Oppsummering av de viktigste endringene etter regionreformen

Diamanten	De viktigste endringene	Vurdering (problemer, uavklarte spørsmål)
Oppgaver/ mål	Nye nasjonale mål for kulturminner og kulturminnemiljø er forankret i St. Meld. 16	St. Meld. 16 sier noe om kulturminnefeltet sin plass i klima- og miljøpolitikken. Målene er rundt formulert og lite målbare, og disse må søkes operasjonalisert i det regionale planverket. Meldingen var ikke på plass før våren 2020, og har utfordret de regionale planprosessene innenfor feltet knyttet til fylkesplanarbeidet.
Struktur/ inndeling	Horisontale strukturer endres som følge av økt myndighet og økt bemanning. Vertikale strukturer videreføres, selv ved økt myndighet	Horisontalt: Nye oppgaver og ansvar har ført til økt bemanning, og det er derfor behov for å evaluere og tilpasse plattformen i fylkeskommunen for videre organisering og drift. De vertikale strukturene beholdes i praksis også etter regionreformen, og har ført til en rolletvetydighet knyttet til oppgaveløsningen mellom forvaltningsnivåene. Disse ble på redegjort for i evalueringsmøte mellom Riksantikvaren og Møre og Romsdal fylkeskommune den 11.06.2020.
Teknologi/ virkemidler	Fylkeskommunen får økt myndighet i form av økt ansvar knyttet til dispensasjoner og tilskudd	Ny ansvarsforskrift gir endringer i myndighetsutøvelsen til fylkeskommunene, men de vertikale strukturene videreføres på flere områder. At strukturene videreføres i en del tilfeller, bidrar ikke til en effektiv og strømlinjet behandling, selv ved enkle saker. Jeg vil gi eksempel på dette i kapittel 6. Har det skjedd en reell myndighetsoverføring når styringslinjene er den samme?
	Fylkeskommunene får overført saksbehandlingsansvar for tilskudd	Fylkeskommunen har fått myndighet til å saksbehandle tilskudd. Selve rammen for tilskudd blir liggende hos Riksantikvaren og utbetalt ut fra søknad. På den ene siden, kan dette være Riksantikvaren sin strategi for å ha en helhetlig tilnærming. Fra et regionalt perspektiv, kan dette oppfattes som behov for økt kontroll og manglende tillit til at fylkeskommunene vil være i stand til å håndtere disse oppgavene.
	Informasjon/formidling	Etablering av ulike verdiskapingsprosjekt, tilskudd til istandsetting, sikring og skjøtsel, samt prosjekt knyttet til kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse og verdensarvområdene har bidratt til å

		realisere mål og gjort kulturminner tilgjengelig for publikum. Forvaltningsnivåene viderefører etablerte prosjekt og satsingsområder i Møre og Romsdal.
	Organisatoriske virkemidler	Ny søknadsportal som har som mål å forenkle behandling av tilskudd, er delvis innfaset for enkelte tilskudd. Målet om å benytte dette verktøyet til dispensasjonsbehandling er derimot ikke oppfylt. Mangel på flytskjema har ført til tradisjonell brevskrivning mellom forvaltningsnivåene og museene i oppstarten, og har ført til usikkerhet knyttet til saksflyt, standarder og innhold.
Mennesker/ kompetanse	Det er overført 244 000 i 2020 til og 420 000 i 2021/2022 til å håndtere de nye oppgavene fra Riksantikvaren	Funn viser at det ikke er samsvar mellom resultat fra kartlegging gjort av Riksantikvaren (2,6 årsverk) og overført ressurs i 2020-2022. Opptrappingen skisseres i Kommuneproposisjon 2021. Samtidig har statsråden uttrykt i media at de vurderer om det skal overføres ytterligere ressurser utover det som er signalisert, (KULTURplot, 2020). Det er uklart om hvorvidt dette blir fulgt ytterligere opp i formelle kanaler på nasjonalt nivå.
	Kulturminnevernet er styrket med to årsverk (interne omdisponeringer) for å håndtere nye oppgaver	Økte oppgaver har ført til økt bemanning og kompetansehevende tiltak for å håndtere de nye oppgavene. Økt bemanning fører videre til behov for ny fordeling mellom medarbeidere og endrede strukturer i form av en oppdatert plattform. Riksantikvaren har gjennomført kurs, men ikke alle veilederne har vært på plass fra 2020.

6. Drøfting

Formålet med dette kapitlet er å drøfte de viktigste endringene som har skjedd etter regionreformen. Drøftingskapitlet tar utgangspunkt i diamantstrukturen, da det er interaksjonen mellom komponentene som skaper organisasjons- og endringsdynamikk, dvs. både endringspress, endringsmotstand og organisasjonsproblem.

I motsetning kapittel 5, vil jeg starte med «teknologi – virkemidler», da overføring av nye oppgaver til regionene i stor grad viser seg å være knyttet nye virkemidler på kulturminnefeltet.

6.1 Teknologi - virkemidler

6.1.1 Regulatoriske virkemidler

Studien viser at kulturminneforvaltningens hovedområde omfatter myndighetsutøvelse med hjemmel i lover, forskrifter, planer og prosedyrer. Regionreformen har til hensikt å øke myndighetsområdet til fylkeskommunene. Disse områdene skisseres i kapittel 5.2.

Den økte myndigheten til fylkeskommunene er beskrevet i ny ansvarsforskrift, og har til hensikt å gi fylkeskommunene et mer helhetlig ansvar for å ivareta oppgaver og mål på kulturminnefeltet. Ansvarsforskriften definerer myndigheten som er lagt til Riksantikvaren, universitetsmuseene og fylkeskommunene. Eksempel i denne studien viser derimot at selve utøvelsen av myndighet ikke gir det handlingsrommet og den myndigheten som det ble uttrykt at skulle overføres til regionene. Dette kan være noe av årsaken til at det har oppstått en rolletvetydighet i iverksettingsfasen. Studien viser at ny ansvarsforskrift gir endringer i myndighetsutøvelse, men at de vertikale strukturene videreføres. Så langt kan det se ut som om styringslinjen blir den samme som før regionreformen, særlig innenfor arkeologifeltet. Ved uenighet mellom partene i saksbehandlingen, ender derfor fortsatt saken hos Riksantikvaren. I motsetning til å bidra til en effektiv og strømlinjet behandling, kan disse strukturene føre til forsinkelser i saksbehandlingen. Dette innebærer at fylkeskommunen får økt myndighet for mer komplekse kulturminner på den ene siden. På den andre side kan ikke fylkeskommunen undersøke eller gjøre utgravinger uten at universitetsmuseene blir hørt. Dette viser at sakene går den samme tjenesteveien som før reformen.

Prosedyrer og retningslinjer skal bidra til å tydeliggjøre hvordan forvaltningen skal utføre sine oppgaver. Riksantikvaren tok derfor initiativ til å lede arbeidet med å utvikle nye veiledere til forskriften. Denne hadde til hensikt å tydeliggjøre saksbehandlingen innenfor kulturminnefeltet. Da regionreformen trådte i kraft fra 2020, var 24 av 40 veiledere på plass. På grunn av at ferdigstilling av veilederne ikke var på plass på iverksettingstidspunktet, kan derfor dette også være noe av årsaken til uklarhetene som har oppstått. I lys av disse uklarhetene, kan det virke som om selve iverksettingen har vært noe forhastet, og kunne med fordel vært utsatt til alle grunnleggende element var på plass.

6.1.2 Informasjon og formidling

Riksantikvaren beholder ansvar for noen tilskuddsposter, blant annet tilskudd til verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet. Dette innebærer at fylkeskommunen i de tilfellene de har behov for tilskudd til informasjon og formidling utover egne avsatte ressurser, må søke Riksantikvaren om disse. I Riksantikvaren sitt prioriteringsbrev oppfordrer de fylkeskommunene til å delta i prosjekt som bidrar til at kulturarven tas i bruk i nærings- og lokalsamfunnsutvikling. I tillegg vil verdensarvområdene få et økt fokus. For Møre og Romsdal gjelder dette «Geirangerfjorden i Møre og Romsdal» som er en del av Vestnorsk fjordlandskap.

Denne studien viser at Møre og Romsdal fylkeskommune allerede tok grep fra 2018 ved å etablere et tiårig verdiskapningsprosjekt, «Ein bit av historia». Funnet av Edøyskipet i 2019 fikk 86 omtaler i norske medier og 65 omtaler internasjonalt, og har endt opp med å bli et FoU-prosjekt ledet av Møre og Romsdal fylkeskommune. Riksantikvaren har gitt tilskudd til dette verdiskapingsprogrammet, og er invitert inn i styringsgruppen i prosjektet.

I tillegg fikk fylkeskommunen tildelt EØS-midler i juni 2020. Disse har til hensikt å bidra til informasjonsflyt og formidling, og vil ha kontaktflater inn mot eksempelvis historiske veier, verdensarv, digital formidling, immateriell kulturarv, kulturelt entreprenørskap og lokal verdiskaping.

Funn viser både fra kartleggingen i forbindelse med ny plattform i 2015 og i overgangen til 2020 at antall plansaker krever det meste av kapasiteten i kulturvernseksjonen. Derfor har oppgaver som formidling, informasjon, utviklingsoppgaver og strategisk arbeid blitt definert i

plattformen som «*oppgaver som prioriteres med utgangspunkt i begrensede økonomiske og personellmessige ressurser*» (Dahle og Holiløkk, 2015, s. 16). Regionale, nasjonale og høye lokale verneverdier knyttet til gjeldende listeføring er også prioritert høyt. På grunn av disse prioriteringene, har det vært lite tid til arbeid med formidling og informasjon i tidligere år. I følge Vista Analyse sin rapport 2012/24 blir det fra administrativt nivå pekt på at tid til informasjon og formidling er en av suksessfaktorene for å synliggjøre kulturminnearbeidet (Ibenholt et al. 2012 s. 26). I 2018 ble det derfor tatt grep for å få et økt fokus på informasjon og formidling, Det ble tilsatt en prosjektleder i 50 % stilling som skulle lede prosjektet «En bit av historia». Stillingen ble plassert i formidlingsseksjonen for å sikre at deler av stillingen ikke gikk til driftsoppgaver i kulturvernseksjonen.

Det har over flere år vært en økt satsing fra forvaltningsnivåene på verdiskapingsprosjekt, bevaringsprogram og større satsinger som i eksempelvis verdensarvområder. Regionene kjenner best til særpreg og utviklingsmulighetene i sitt fylke. Det er derfor grunn til å tro at et økt ansvar til fylkeskommunene vil gjøre disse i stand til å synliggjøre regionenes unikhet gjennom økt virkemiddelbruk på feltet. Ibenholt m/fl. (2012, s. 54) understreker betydningen av slike verdiskapingsprogram for å legitimere feltet og skape stolthet i befolkningen. Det er grunn til å tro at slike prosjekt vil ha en avledningseffekt i de tilfellene der konfliktnivået er stort i enkeltsaker eller der debatter og diskusjoner bølger i media over lengre perioder. Sett i lys av regionreformen og nye oppgaver, kan nye kapasitetsutfordringer oppstå og kulturminneforvaltningen kan komme opp i samme situasjon som i 2015 der utviklingsprosjekt nedprioriteres. Sett fra en annen side, vil tilførselen av ressurser og økning i bemanning i kulturvernseksjonen våren 2020 være med på å motvirke en slik utvikling.

6.1.3 Økonomiske virkemidler

Møre og Romsdal fylkeskommune har over år har satt av egne ressurser til kulturminnefeltet. Dette omhandler alt fra driftstilskudd til prosjekttilskudd. Det blir også lyst ut midler knyttet til pågående verdiskapingsprogram. Virkemidlene er videreført i 2020, tross en omfattende evaluering der flere tilskuddsordninger er i ferd med å bli endret. Det har derimot lyktes i større grad de siste årene å bruke mer virkemidler til formidlingsprosjekt, der målet er å anerkjenne, vise mulighetsrom og skape et mer positivt bilde av en forvaltning som på grunn av konfliktsaker ofte kan få negativ oppmerksomhet.

Fylkeskommunen får overført nye oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning. Riksantikvaren beholder fortsatt noe av ansvaret, da ordningen innebærer at Riksantikvaren fordeler rammene til fylkeskommunen, som deretter prioriterer tildeling etter søknad. Dette er tilskudd knyttet til tekniske og industrielle fredete anlegg, brannsikring av tette trehusmiljø og fartøyvern (Pedersen, 2019, s. 11-12). Fylkeskommunene får dermed ikke disse ressursene overført via rammetilskuddet til fylkeskommunen. Dette leder meg til spørsmålet om det er tilstrekkelig tillit til at fylkeskommunene vil evne å forvalte disse tilskuddene? Sett fra et nasjonalt perspektiv, kan dette i motsatt fall være uttrykk for et behov for å ha en samlet oversikt over bruk av ressurser i landet. I lys av disse perspektivene stiller jeg likevel spørsmål om dette helhetsperspektivet kunne vært løst ved hjelp av andre metoder, eksempelvis gjennom rapporteringsrutiner.

Ibenholt et al. (2012, s. 8) kan vise til at begge forvaltningsnivåene uttrykker at det er et stort behov for økonomiske virkemidler. På den ene siden er det behov for utviklingsmidler. På den andre siden er det behov for virkemidler til istandsetting og vedlikehold for å hindre forfall av kulturminner- og miljø. Både Riksantikvaren og fylkeskommunene forventer videre av den andre parten at de skal bidra til større økonomisk handlingsrom enn det de gjør i dag. Samtidig er det viktig å understreke at nettopp Riksantikvaren har utover avsatte ressurser til fylkeskommune, gitt et større tilskudd til Møre og Romsdal fylkeskommune sitt pågående verdiskapingsprogram de siste par årene.

Til grunn for Riksantikvaren sine hovedprioriteringer og anbefalinger for 2020, koordinerer Riksantikvaren sitt arbeid med EØS-midler i Baltikum og Sentral- og Sør Europa på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Midlene skal brukes til å stimulere til partnerskap i norsk sektor. Møre og Romsdal fylkeskommune har benyttet seg av midler til samarbeid med et teknologisk universitet i Romania om digital formidling. Den 11. juni 2020 fikk EØS-prosjektet som Møre og Romsdal fylkeskommune er en del av et tilskudd på 19 millioner kroner. Prosjektet bidrar til en tosidig informasjonsflyt og en styrking av samarbeidet med internasjonale aktører.

6.1.4 Organisering:

Pedersen et. al (2012, s. 19) viser til at kommunikasjonen og ansvarsfordelingen på tvers av forvaltningsnivå vil bli bedre etter blant annet innføring av felles digitale tjenester for søknad og saksbehandling (Digisak). Jeg deler oppfatningen av at dette vil bli en søknadsportal med

bedre ressurstilgang med tanke på deling av informasjon. Samtidig vil ikke digitale verktøy i seg selv være tilstrekkelig for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen i saker der det oppstår gråsoner og uklarheter. Et annet relevant punkt er selve iverksettingen av reformen som er belyst i denne studien. Her har jeg redegjort for at oppgaveoverføringen og iverksettingen av reformen har startet før alt har vært på plass, og ønsker å eksemplifisere dette. Etter en prosess på 1,5 år skulle saksbehandlingssystemet «Digisak» være klart til dispensasjonsbehandling etter kulturminnelovens § 8 den 1. januar 2020. Verktøyet skulle fungere slik at søker logget seg på med MinID, skrev søknad og sendte den derfra. Ut fra et avansert flytskjema ville den havne til riktig saksbehandler hos fylkeskommunen, Riksantikvaren og universitetsmuseene. Disse instansene skulle deretter få mulighet til å skrive inn i samme brev, og saksflyten skulle bli bestemt ut fra flytskjemaet i programmet. Det lyktes ikke å få på plass verktøyet fra 1. januar 2020, og dette er nå utsatt et år (ikke for tilskudd). Utsettelsen innebærer at det fortsatt blir en del kommunikasjon i form av brevskrivning mellom forvaltningsnivåene. Dette har videre skapt usikkerhet med tanke på saksflyt, standarder og innhold i oppstarten våren 2020. Samtidig er det viktig å understreke at dette har bedret seg i skrivende stund, og det er grunn til å tro på en ytterligere forbedring i løpet av 2020.

Det avdekkes både i 2019 og 2020 at målbildet til kulturminnefeltet er komplekst/krevende og feltet må forholde seg til vertikale strukturer som ikke alltid går i takt. Dette kommer frem i denne studien. Ibenholt et. al (2012, s. 42) viser helt tilbake til 2012 at samarbeidet mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren er godt. Det er grunn til å tro at dette også er situasjonen våren 2020. Fylkeskommunene har over flere år hatt et ønske om at Riksantikvaren sin rolle burde rendyrkes. At Riksantikvaren har rendyrket sin rolle, og at samarbeidet over år er opplevd som godt mellom forvaltningsnivåene, er et godt utgangspunkt for å løse den uklarheten som har oppstått i iverksettingsfasen knyttet til roller og ansvar. Riksantikvaren inviterte Møre og Romsdal fylkeskommune til dialog og erfaringsutveksling knyttet til regionreformen den 11. juni 2020. Her redegjorde Møre og Romsdal fylkeskommune for status så langt og ulike problemområder/ spørsmål ble drøftet.

6.2 Oppgaver

Menon Economics har på oppdrag fra Riksantikvaren gjennomført en «nullpunktmåling» som skal representere stillbilde av status i fylkeskommunene før regionreformen (Pedersen, Engebretsen, Hernes & Graff, 2019. s. 5). Jeg vil benytte meg av funn i denne rapporten i deler av drøftingen. Hensikten med nullpunktmålingen er å sikre data som trengs for å vurdere effekten av oppgaveoverføringen for en senere evaluering/ følgeevaluering, Rapporten presenterer 24 indikatorer som kan benyttes for å vurdere måloppnåelsen med regionreformen. Disse er videre kategorisert i seks strategier delt inn i «ansvarsfordeling, kompetanse/kapasitet, samfunnsutviklerrollen, kvaliteten på arbeidet, effektiv forvaltning og økt nærhet til kulturminner» som vil være sentrale for nå målet med reformen (Pedersen et al. 2019, s. 6-12).

Den 19. desember 2019 mottok fylkeskommunene i landet et prioriteringsbrev fra Riksantikvaren om forventninger, hovedprioriteringer og anbefalinger for 2020. Dette brevet inneholder krav/ønsker til gjennomføring av prosjekt, oppfølging av satsingsområder og føringer for bruk av tilskuddsmidler. Det medfølger ikke økonomiske ressurser til oppgavene i forventningsbrevet. Da prioriteringsbrevet kom, hadde allerede fylkeskommunen vedtatt økonomiplan, handlingsprogram og tiltak for kulturminneområdet for 2020. Møre og Romsdal fylkeskommune ferdigstilte kunnskapsgrunnlaget for ny Regional planstrategi i 2019. Arbeidet med å utarbeide ny regional planstrategi og ny fylkesplan startet sent på høsten 2019. Disse tok utgangspunkt i bærekraftdimensjonene og organisasjonen begynte å definere de fireårige målene fra 2020-2024. Kulturminneforvaltningen var kjent med at de nasjonale målene som var forankret i Meld. St. 26 (2004-2005) skulle videreføres (Klima- og miljødepartementet, 2005). Samtidig fikk fylkeskommunene tilbakemelding om at en ny kulturminnemelding var nært forestående. Meld. St. 16 (2019-2020) ble først vedtatt den 27. april 2020 og inneholdt nye nasjonale mål. Denne kom om lag fire måneder etter at ny regionreform trådte i kraft. Dette er 1,5 måned før vedtak om ny Regional planstrategi i Møre og Romsdal fylkeskommune (skal opp i fylkestinget 15. juni 2020). Videre skal ny fylkesplan (2021-2024) ut på høring og behandles i fylkestinget høsten 2020. Prosessen frem til behandlingen av de regionale planene på fylkeskommunalt nivå har da gått i over ett år og planene har et fireårsperspektiv. Årvåkne tilsatte (som har engasjert seg i meldingsarbeidet) kan sies å være årsaken til at de nye nasjonale målene er forankret i ny regional planstrategi og fylkesplan for neste periode. Sammenhengen blir oppsummert i figur 5.7.

De nye nasjonale målene er knyttet til stikkordene «engasjement, bærekraft og mangfold». Den største endringen i kulturminnemeldingen er at ny kulturminnelov vil bli erstattet av en ny kulturmiljølov. For de av oss som har vært aktivt med i utarbeidelse av ny fylkesplan på regionalt nivå, tilfører kulturminnemeldingen i liten grad noe nytt. De nasjonale målene blir opplevd som ulne, lite ambisiøse og vanskelig å måle, og en konkretisering av de nye regionale målene er derfor vurdert som vel så viktig for kulturminnefeltet de neste fire årene. Det bør også vurderes om hvorvidt det skal etableres et faglig program/ fylkesstrategi for kulturminneområdet som tydeliggjør ansvar og oppdrag, men også søker å klargjøre myndigheten som er lagt til det regionale forvaltningsnivået.

Riksantikvaren informerte om at den nye kulturminnemeldingen vil bli fulgt opp av en klimastrategi med to delstrategier under sitt dialogmøte med Møre og Romsdal fylkeskommune den 11. juni 2020. De to hovedmålene i delstrategiene er å « redusere klimagassutslippene » og « sikre kulturminner ». Det blir utarbeidet måleindikatorer til hovedmålene, noe som kan bidra positivt til å konkretisere målene i kulturminnemeldingen.

Jeg har tidligere i dette kapittelet redegjort for seint varsel om nye oppgaver til fylkeskommunene og konsekvensen av at forvaltningsnivåene går i utakt. Som følge av tunge planprosesser kan denne utakten vedvare i en lang periode.

6.2.1 Sammenheng mellom mål og øvrige bestanddeler i «Leavitt diamant»

Regionreformen er en policyreform der formålet er en desentralisering av makt og myndighet til regionene. Selve oppgaveoverføringen har skjedd via Klima- og miljødepartementet, der målet er en tydelig ansvarsfordeling mellom de administrative nivåene (Pedersen et al., 2019, s. 12). Riksantikvaren har fått delegert ansvaret fra Klima- og miljødepartementet til å iverksette overføringen av oppgaver til regionene. Riksantikvaren sin nye rolle vil være å fungere som faginstans, sørge for retningslinjer, digitale verktøy, arbeidsmetoder og veiledning som sikrer lik forvaltningspraksis i landet (Hølleland & Skrede, 2019). Selv om Riksantikvaren på et tidlig tidspunkt har hatt dialog med fylkeskommunene om mulig overføring av oppgaver og at ansvarsforskriften ble vedtatt i starten av 2019, har ikke omfanget og konkretiseringen vært kjent før nærmere iverksettingstidspunktet.

Iverksettingsteorien beskriver slike reforminitiativ som en «ovenfra- og ned-tilnærming», der målsettinger blir utformet og definert av aktører på sentralt nivå (Offerdal, 2014, s. 223-226).

Offerdal (2014, s. 224-225) beskriver flere forhold som kan skape iverksettingsproblemer. Et av disse er mangel på klare mål. Funn i denne studien viser at målene er rundt formulert og lite målbare. Det er positivt at Riksantikvaren i en tidlig fase, allerede tilbake til 2018, har uttrykt og kjentgjort mulige oppgaver som ville bli overført til fylkeskommunene. Selv om Riksantikvaren har vært åpen om dette i prosessen, har ikke en formell og endelig konkretisering av oppgaver, saksflyt og ressursoverføring vært kjent før nærmere 2020.

Fylkeskommunene har uttrykt usikkerhet knyttet til omfanget av oppgavene, og det har vært lite tid til å legge opp til gode forankringsprosesser og få på plass nødvendige strukturer. Selv ved uklarheter, ser man så langt at økt myndighet vil påvirke regionale planer, strukturer og kreve økt kompetanse for å håndtere det nye ansvaret som er lagt til fylkeskommunen. Som følge av at oppgaver/ nye ansvar og overføring av ressurser ikke har vært kjent før nærmere nyttår 2019, har Møre og Romsdal fylkeskommune derimot ikke fått på plass ny bemanning før våren før våren 2020. Når denne bemanningen er på plass vil seksjonen måtte fordele ansvar mellom de ansatte i seksjonen. Den nye arbeidsfordelingen vil påvirke strukturer i seksjonen.

6.3 Struktur – organisering av kulturminnevernet

6.3.1 Intern ledelse og styring – horisontal dimensjon

Det lar seg vanskelig gjøre å forklare hvilken betydning intern ledelse og styring har hatt på prosessen knyttet til regionreformen uten å se tilbake til 2013/14. Funnene dokumenterer at det i kulturvernseksjonen ble initiert flere større endringsprosesser i perioden 2013-2015. Endringsprosessene som er skissert knyttes til alt fra oppgaveløsning, strukturer og bruk av fagsystem, til å ulike OU-prosesser i forlengelse av gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser i 2013. Begrunnelsen for å initiere flere av endringsprosessene var forankret i beslutning om større økonomiske nedskjæringer som ville ramme avdelingen og videre kulturminnevernet i størrelsesorden 2,350 mill. kroner fra 2012-2015. Kuttene ble håndtert gjennom et generelt nedtrekk av stillinger, men funn viser at nedtrekket ikke rammet kulturminnevernet direkte. Som følge av at kulturvernseksjonen over år hadde gått med et negativt resultat (1,3 millioner i underskudd i 2014), ble det satt et krav om økonomisk kontroll. Ny plattform for organisering av kulturminnevernet kom på plass våren 2015. Seksjonen gikk med et overskudd i 2015 på 40 000 kroner, men fikk et nytt underskudd i 2016 på 857 000 kroner (arkeologiområdet). Evalueringen viser at de økonomiske utfordringene ikke isolert har vært den eneste utfordringen, men også seksjonens evne til å prioritere oppgaver.

Da regionreformen med nye oppgaver til kulturminnefeltet ble initiert med en konkretisering i 2018, var plattformen for organisering og drift av kulturvernseksjonen på plass. Dette har gjort seksjonen i bedre stand til å ta over nye oppgaver.

6.3.2 Organisering av kulturminnefeltet etter regionreformen

Studien viser at kulturvernseksjonen videreføres som seksjon etter evaluering av avdelingsstruktur høsten 2019. Så langt er det vanskelig å foregripe om det blir endringer, da prosessen har stoppet opp som følge av koronapandemien. Under denne evalueringen er det derimot avdekket at det er et større potensiale knyttet til å ta ut synergier på tvers av fagområder horisontalt og vertikalt i egen organisasjon, også innenfor kulturminnevernet. Som følge av regionreformen og nye oppgaver, vil det være behov for å revidere plattformen for å tilpasse strukturer, der nye roller og ansvar blir definert. Det er i tillegg en forventning om at evalueringskriteriene som ble brukt for avdelingen høsten 2019, også skal benyttes i seksjonen i dette arbeidet.

Ibenholt et. al (2012, s 28) viser til at kulturminnevernet i fylkeskommunene er svært ulikt organisert. Flere er organisert sammen med andre fagområder, mens andre som selvstendige enheter. Det blir ikke redegjort for om avdelingstilknytning eller graden av politisk oppmerksomhet har betydning for kulturminnefeltet sin utvikling. Dette kunne det vært interessant å se nærmere på i en annen studie. Det har vært viktig for meg i denne studien å understreke at kulturvernseksjonen i Møre og Romsdal fylkeskommune er en av fem seksjoner i kulturavdelingen, og at seksjonen blir sett på som en del av et helhetsbilde. De må i tillegg til seksjonsspesifikke oppgaver forholde seg til avdelingens og fylkeskommunens sitt samlede målbilde, jf. kap. 4. Funn i denne studien viser også at ressursfordelingen mellom seksjonene siden 2014 har slått positivt ut for kulturvernseksjonen.

Etter at ansvaret for den regionale kulturminneforvaltningen ble lagt til fylkeskommunene på 90-tallet, viser funn at det er noen utfordringer knyttet til samhandlingen mellom forvaltningsnivåene (Ibenholt et. al., 2012). Fylkeskommunene er et selvstendig folkevalgt organ. Dette gir begrensninger hvor staten, via Riksantikvaren kun i begrenset grad kan gi bindende styrings- og prioriteringssignal til fylkeskommunene. De kan heller ikke kreve rapportering på styringsinformasjon. På en annen side vil lover og forskrifter søke å regulere ansvar og myndighet mellom nivåene. Funn viser så langt at man ikke i stor nok grad har greid å tydeliggjøre dette godt nok i regionreformen.

Som regional forvaltningsenhet har fylkeskommunene i oppgave å ivareta offentlig forvaltnings- og tjenesteproduksjon innenfor et fylke, i dette tilfelle kulturminnefeltet. Ressursavhengighet og situasjonsbestemt organisasjonsdesign utgjør kjernen i et modernistisk perspektiv på organisasjoner (Bukve, 2014, s. 112). Offentlig sektor har over år måtte håndtere ulike og raske omskiftninger, og må til enhver tid tåle uvisshet og tilpasningspress. Regionreformen legger opp til et enda tettere samspill mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune, og jeg velger å se på disse som et samlet offentlig styringssystem, der summen av kommunal, fylkeskommunal og statlig kulturminnepolitikk utgjør den samlede nasjonale kulturminnepolitikken i Norge. I motsetning til et klassisk tankesett, er man i større grad avhengig av nettverk, samspill og felles system som til sammen utgjør den totale oppgaveløsningen. Poenget med situasjonsteorien er at det ikke finnes en beste måte å organisere på, og organisasjonsformen er avhengig av omgivelsene man står overfor. Bukve (2014, s. 129-130) belyser at det ikke finnes en entydig organisasjonsform i

offentlig sektor og at en forening av teorier og perspektiver vil derfor komplimentere hverandre.

Nullpunktmålingen gjennomført av Menon Economics viser at fylkeskommunene selv opplever å ha en klar strategi og omforente mål for kulturminneforvaltningen. Riksantikvaren på sin side, mener imidlertid at fylkeskommunene ivaretar denne rollen middels godt (Pedersen et. al, 2019, s. 39). Målingen avdekker at det er ulik forståelse av begrepet samfunnsutviklerrolle mellom forvaltningsnivåene. Riksantikvaren viser til at det er store variasjoner mellom fylkeskommunene i måten de har organisert seg på. De redegjør for at det er ulik integrasjon mellom sektorer på tvers, at fylkeskommunene ikke fullt ser ringvirkninger lokalt, nasjonalt og internasjonalt gjennom verdiskapingsprosjekt, eksempelvis turisme. I tillegg mener de at kulturminnefeltet i noen tilfeller isolerer seg fra andre tjenestoområder og mister perspektivet om at kulturminner er en tydelig ressurs i samfunnet.

Funn i denne studien viser at Møre og Romsdal fylkeskommune har organisert kulturminnevernet som en del av kulturavdelinga. De må koordinere tiltak/ handlingsprogram knyttet til sitt eget fagområde, men må også forholde seg til det totale målbildet i fylkeskommunen. Av den grunn, er det gode forutsetninger for å lykkes med utviklingsarbeidet som Riksantikvaren peker på. Samtidig har Riksantikvaren et poeng når man ser tilbake på etableringen av plattformen i 2015, der driftsoppgavene har et økt fokus (Dahle & Holiløkk, 2015). Kulturavdelinga har derfor tatt grep i form av å øremerke ressurser og organiserer verdiskapingsprosjekt «utenfor» selve kulturvernseksjonen, nærmere bestemt i kulturformidlingsseksjonen og i stab. Dette har hatt positiv effekt både mellom fagavdelinger i fylkeskommunen og mellom forvaltningsnivå. Funn kan derfor i noen grad bekrefte at strukturer har betydning for hvordan fylkeskommunene evner å løse sin samfunnsutviklerrolle.

Fra 2020 viser studien at etablerte strukturer fra 2019 til 2020 i hovedsak er videreført. Prosessen rundt ny administrativ organisering våren 2020 viser at det blir tatt høyde for endringene som er lagt til kulturminnevernet i form av avsatte ressurser til rekrutteringer i nye stillinger.

6.3.3 Innskrenket myndighet til regionene – frykt for politisk styring?

Møre og Romsdal fylkeskommune viste i sitt høringssvar på lik linje som de øvrige fylkeskommunene i landet til at de ikke fryktet at kulturminnene ville bli politisert ved at de kom nærmere regionalpolitiske beslutningstakere. I motsetning til andre høringssvar mente de at en desentralisering av myndighet ville gi et reelt politisk handlingsrom til å gjøre regionale tilpasninger. I tillegg ble det vektlagt at dette ville gi fylkeskommunene en mer helhetlig, langsiktig og forutsigbar styring.

Forskerforbundet på sin side uttrykte bekymring for at kulturminneinteressene ville bli satt til side knyttet til arealaspektet og ønsket samfunnsutvikling i regionene. De anbefalte derfor at universitetsmuseene og NIKU burde få en rådgivningsfunksjon innenfor disse ansvarsområdene⁶. Universitetsmuseet i Bergen viste i sin uttalelse til at større politisk innflytelse fra lokalt demokrati og næringslivsinteresser ville bli en betydelig utfordring for den prinsipielle lovbaserte kulturminneforvaltningen, og mente derfor at det var behov for et overstatlig organ for å unngå en dobbeltrolle som forvalter og frigivingsmyndighet⁷. NTNU problematiserte også de regionalpolitiske perspektivene. Det ble også vist til uklarerheter i kulturminneloven knyttet til myndighetsutøvelse og fylkeskommunenes mulighet til å gjennomføre begrensede granskinger⁸.

Hølleland & Skrede (2019) understreker at kulturminneloven står fast, men at regionreformen åpner opp for nye syn på hvilke kulturminner som er verdt å bevare. De drøfter videre regionreformens demokratiseringspremiss opp mot den internasjonale forskningslitteraturen om demokratisering av kulturarven. De viser til at Norge impliserer demokrati og demokratisering i form av delegasjon av makt og myndighet til politiske organ, mens den internasjonale kulturarvforskningen i større grad omhandler en demokratisering i «apolitisk og emansipatriotisk forstand». I disse begrepene legger de til grunn at individuelle rettigheter frontes uten at folkevalgte organer står i veien for egne prioriteringer. De viser videre til at Norge i større grad kan dra nytte av den internasjonale forskningens utvidede demokratisyn i

⁶ Forskerforbundet (2018). Høringsuttalelse: regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver.

⁷ Universitetsmuseet i Bergen. Forminneseksjonen (2019). *Innspill til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken*. Bergen: 31.01.2019.

⁸ NTNU Vitenskapsmuseet. (2018). Institutt for arkeologi og kulturhistorie. *Høringssvar – Regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av oppgaver*. (Ref. 2018/20253/BRU).

møte med det folkevalgte nivået. Hvorvidt et sånt syn er lagt til grunn i de forutgående prosessene i forkant av reformen, vil ikke denne studien evne å si noe om.

Høringsuttalelsene i 2018 viser motsetningene som forelå i feltet knyttet til regionreformen. Her kom det frem en bekymring for at fylkeskommunene ved en overføring kunne havne under et utilbørlig press fra politikk og næringslivsinteresser, og at det i ytterste konsekvens førte til økte dispensasjoner og frigivelse av kulturminner. Videre var det en frykt for at lokalpolitiske interesser gikk foran forskningsbaserte vurderinger.

Etter regionreformen trådte i kraft har fire saker vært oppe til politisk behandling i Møre og Romsdal fylkeskommune. Av disse fire sakene var det to dispensasjonssaker (klagesaker), en reguleringsplan (innsigelse) og en innsigelse knyttet til en sak om en kommunes arealdel (innsigelse – jordvern). Fylkesutvalget ga administrasjonen medhold i tre saker. Den fjerde saken endte opp med å bli en «ikke-sak», da tiltaket ikke lenger var tenkt realisert. Tilbakemeldinger fra informanter viser at det generelt har vært få plansaker til behandling i tidligere år, og at fylkesutvalget har støttet administrasjonen i rundt halvparten av sakene som har vært oppe til politisk behandling.

Med disse perspektivene som bakteppe, burde det vært undersøkt nærmere om hva som lå til grunn for den endelige beslutningen om overføring av myndighet til fylkeskommunene, og i hvilken grad bekymringene for en politisering som er belyst fra universitetsmuseene har påvirket beslutningen om oppgaveoverføringen. Dette leder meg videre til spørsmålet om dette igjen er noe av årsaken til den rolletvetydigheten som har oppstått mellom forvaltningsnivåene. Jeg tenker spesielt på rolletvetydighet knyttet til økt myndighetsutøvelse og en videreføring av styringslinjene som denne studien belyser. Dersom denne tematikken skal undersøkes nærmere i en fremtidig evaluering, må det tas hensyn til fylkeskommunenes delegasjonsreglement, da disse er forskjellig mellom fylkene.

6.3.4 Vertikale strukturer

Ansvarsforskriften kom tidlig i 2019, og hadde til hensikt å tydeliggjøre forholdene mellom forvaltningsnivåene og universitetsmuseene. Sett fra et statlig perspektiv, var nok dette et første steg for å få til en vellykket iverksetting av vedtatte målsettinger. Sett fra et regionalt perspektiv, viser studien at dette var ett av mange skritt for å få til en vellykket iverksetting,

men ikke nok i seg selv. Slik jeg ser det, ville iverksettingen først lykkes når begge forvaltningsnivåene evnet å operasjonalisere ansvaret som var lagt til dem.

Så langt kan det se ut til at delegering av ansvar er gjennomført ut fra et statlig perspektiv. Det kan virke som om at det i liten grad er tatt hensyn til den jobben fylkeskommunene tidligere har gjort som førsteinstans. Riksantikvaren har tidligere hatt ansvar for å gi løyve til inngrep. Dette er nå delegert til fylkeskommunene. Tidligere har imidlertid fylkeskommunene fungert som rådgivere overfor kommuner, bedrifter og andre private i slike saker. På denne måten har søknader som har gått til Riksantikvaren vært tilstrekkelig opplyst, formelt korrekt, og søkere har fått informasjon om hva de kunne forvente seg og hva fylkeskommunen vil tilrå i saken.

Riksantikvaren på sin side har ved flere anledninger presisert at fylkeskommunen som vedtaksmyndighet ikke bør ta en slik rolle, og at vedtak ikke «fattes» før søknadsbehandlingen og landsdelsmuseene er blitt hørt. Dette er i og for seg fornuftig, men jeg ønsker å belyse dette fra en annen synsvinkel. Ser man nærmere på fylkeskommunen sin rolle, ligger det en rådgivningsplikt til det regionale forvaltningsnivået. Skal fylkeskommunen aktivt utøve rådgivningsplikten, er det i praksis umulig å unngå vurderinger før selve søknaden kommer på bordet. I arealplanprosessene er dette særlig utfordrende. Erfaringsvis ser man at det oppstår forhandlingssituasjoner hele veien, allerede fra oppstart av disse prosessene. Her har fylkeskommunen vært opptatt av å ha en rolle der man opptrer mest mulig forutsigbar for søkere. Dette innebærer at man ved uenighet kommuniserer tydelig om alle konflikter, slik at disse er kjent. Søker er dermed forberedt på fylkeskommunen sin holdning i saken. I de sakene det er gjort arkeologiske registreringer skal tilsvarende tydelig svar komme like i etterkant. Er fylkeskommunen imot å innvilge søknaden, vil dette nødvendigvis gå frem av disse uttalelsene. At fylkeskommunen i motsatt fall ikke varsler innsigelse, kan tilsvarende være et signal om at fylkeskommunen vil behandle søknaden positivt. For å vise nyansen kan dette kort oppsummeres slik: Før 1.1.2020 startet prosessen for Riksantikvaren med en dispensasjonssøknad fra fylkeskommunen. Etter 1.1.2020 utgjør nå dispensasjonen det siste leddet i en lengre prosess for fylkeskommunen.

På bakgrunn av disse endringene, kan det se ut som at rollene mellom det nasjonale og regionale forvaltningsnivået har blitt utydelige. Fra et regionalt perspektiv, kan det se ut som om fylkeskommunene før regionreformen opplevde å ha en tydelig rolle både i å gi kommuner og andre søkere råd, slik at søknader som ble oversendt universitetsmuseene og

Riksantikvaren var av en viss kvalitet – både teknisk og innholdsmessig. I oversendelsen av søknaden fulgte også fylkeskommunen sine vurderinger med søknaden⁹. Fra 2020 skal det ikke lenger foreligge noen vurderinger, noe som igjen har medført reaksjoner fra universitetsmuseene¹⁰.

Selv om fylkeskommunen i vedlagt eksempel ikke kom med sin vurdering/ innstilling, men oversendte kommunens plan, retter Universitetsmuseet i Bergen kritikk mot fylkeskommunen og kaller det også for «fylkeskommunens plan». Selv om ikke fylkeskommunen gikk til innsigelse i dette tilfellet, betyr det ikke nødvendigvis at løsningen var optimal. Dette kunne likevel ikke fylkeskommunen si noe om. I stedet for å ha en konstruktiv og god dialog i forkant der universitetsmuseet og fylkeskommunen kunne belyse utfordringene før den formelle behandlingen, endte denne saken med en «konflikt/ uenighet» mellom fylkeskommunen og universitetsmuseet, der Riksantikvaren til slutt måtte ta over saken.

Til forskjell fra eksemplet over har fylkeskommunen i andre eksempler sett på konkrete løsninger i dialog med søkerne. Her har fylkeskommunen valgt å spille inn disse til universitetsmuseene ved oversending. I motsetning til eksempelet over der det rettes kritikk til fylkeskommunen fordi man i henhold til retningslinjene ikke skal mene noe i disse sakene, imøtegås fylkeskommunens vilkår i dette eksemplet. Dette blir svært selvmotsigende med tanke på eksempelet over¹¹.

Etter min vurdering står fylkeskommunen overfor en særskilt utfordring i de tilfellene det taler ekstra for å avslå søknader der kulturminner ligger i verdifulle kulturmiljø eller kulturlandskap. I disse tilfellene har fylkeskommunen en bedre oversikt enn universitetsmuseene. Dersom fylkeskommunen i disse tilfellene ikke sier noe om dette i oversendelsen, kan man risikere at universitetsmuseene kun ser på kulturminnene som et

⁹ Møre og Romsdal fylkeskommune (2020). *Forespurnad om uttale til reguleringsplan for Ose gnr 47, Ørsta kommune*. Ref: 2018/4664-16882/2020.

¹⁰ Universitetsmuseet i Bergen, Formninneseksjonen (2020). *Reguleringsplan for bygging av boliger, lavblokker, leikeplass og annen infrastruktur, Ose gnr. 47 Ørsta kommune, Møre og Romsdal fylke. Tilråding*. (Ref. 2020/2516-SØD).

¹¹ NTNU Vitenskapsmuseet. Institutt for arkeologi og kulturhistorie (2020). *Faglig tilråding, Rauma kommune, Veblungsnes – Grunnboring i konflikt med automatisk freda kulturminner*. (Ref. 2020/10409/SILJEFR).

«utgravingsobjekt» og ikke ser dette i en større helhet og tilrår frigiving. For å sette dette på spissen, kan universitetsmuseene ha egeninteresse av at områder går til utgraving og utbygging. Dette genererer arbeid/feltarbeid og innbringer inntekter og forskningsmateriale. Dersom fagmyndighetene i dette tilfellet tilrår frigiving, kan det bli vanskelig for den regionale kulturminneforvaltningen å kreve vern.

Jeg vil til slutt snu dette bildet og rette fokus mot samhandling mellom forvaltningsnivåene i et historisk perspektiv. Det er i den sammenheng interessant å si noe om lokalt og nasjonalt forvaltningsnivå sitt syn på den regionale kulturminnemyndigheten. Vista analyse sier noe om samhandlingen i sin rapport 2012/12. Når det gjelder fylkeskommunen sin rådgivingsfunksjon, har lokal kulturminnemyndighet tydelige forventninger til det regionale nivået om støtte, hjelp, rådgivning og løsningsorientert bistand for å nevne noen. Samtidig belyser rapporten noen utfordringer mellom forvaltningsnivåene i konfliktsaker. I disse tilfellene blir regional kulturminnemyndighet til tider opplevd som vanskelig å samarbeide med. En annen interessant observasjon er relasjonen mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren. Her viser rapporten at Riksantikvaren opplever de samme utfordringene til fylkeskommunen i enkelte saker som lokal kulturminnemyndighet viser til (Ibenholt et al, 2012, s. 46-57).

6.3.5 Sammenheng mellom nytt ansvar og struktur

Eksemplene over belyser relasjoner og spenninger som har foreligget mellom forvaltningsnivåene og universitetsmuseene før regionreformen, og hvilke spenninger og uklarheter som har oppstått i iverksettingsfasen. Samtidig viser disse eksemplene at de vertikale strukturene beholdes, tross overføring av nye ansvar til fylkeskommunene.

De horisontale strukturene vil også videreføres i en periode, men endring i bemanning fra første halvår vil påvirke arbeidsfordelingen mellom ansatte og strukturer skissert i tidligere plattform. Det vil derfor være behov for å tilpasse og endre denne i forlengelsen av ny endret bemanning og ny fordeling av oppgaver/ansvar mellom medarbeidere fra høsten 2020. For å tydeliggjøre oppgavene til regionalforvaltningen innenfor kulturminneområdet, kan disse ytterligere konkretiseres i en fylkesstrategi/ et faglig program.

6.4 Mennesker - kompetanse

Regionreformen er en demokratireform der oppgaver og myndighet flyttes fra et statlig direktorat til fylkeskommunene, og er derfor ikke tenkt som en effektiviseringsreform. En halvering av overføring av ressurser kan tyde på det motsatte. KULTURplot kan vise til at Riksantikvaren sitt totale anslag for fylkeskommunene knyttet til regionreformen var på 21,85 årsverk, mens Klima- og miljødepartementet sitt anslag var på 22-25 årsverk (Kongsnes, 2019). I Prop. 105 blir det vist til at det i perioden 2020-2022 blir overført ressurser tilsvarende 10 årsverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Dette til tross for at Klima- og miljødepartementet (2018) i forkant av høringen skrev at *«en forutsetning for overføring av nye oppgaver er oppbygging av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i de nye regionene»*. Fylkesutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune understreker derfor i sitt vedtak knyttet til prioriteringer for kulturminnefeltet at staten i større utstrekning enn i dag må dekke utgiftene ved tiltak som ble utløst av kulturminneloven¹².

Hølleland og Skrede (2019) viser i sin publikasjon til at tilførsel av økonomiske ressurser er nødvendig for å bygge opp kulturminnefaglig kompetanse og for å lykkes med reformarbeidet. Funn viser at det ikke i tilstrekkelig grad er tilført ressurser i tråd med de estimatene som er gitt fra nasjonalt nivå. Likevel er det en overordnet forventning om at regionalforvaltningen har kunnskap om nye oppgaver, gjeldende lover og forskrifter. Det er også uttrykt en forventning om at det avsettes tilstrekkelig ressurser til arbeidet som skal utføres, og at forvaltningen er faglig solid og har nødvendig kompetanse til å løse oppgavene.

Funn viser at kulturminnevernet har fått økt bemanningen med to årsverk i løpet av første halvår 2020 ved hjelp av interne omdisponeringer i kulturavdelinga. Økningen på to årsverk vil bidra til å styrke kapasiteten i seksjonen og viser at fagfeltet langt på vei har oppfylt målet om en økning på nærmere 2,6 årsverk, tross en marginal tilførsel av eksterne ressurser.

Pedersen et al. (2019, s. 21) viser til at Riksantikvaren vil ta et førstelinjeansvar for saker i en overgangsperiode, da fylkeskommunene på kort sikt antas å ikke ha kapasitet til å håndtere alle sakene som var tenkt overført 1. januar 2020. I sitt prioriteringsbrev til fylkeskommunene

¹² Møre og Romsdal fylkeskommune (2020). *Orientering om prioritering for kulturminneforvaltningen 2020*. (Ref. 668/2020).

viser de forståelse for utfordringer knyttet til kapasitet for å løse oppgavene. De ber fylkeskommunene i en overgang om å prioritere lovpålagte oppgaver til de har tilstrekkelig bemanning på plass. Denne uttalelsen bekrefter på den ene siden at de er kjent med kapasitetsproblemene i fylkeskommunene. Fra en annen synsvinkel kan utsagnet «prioritere oppgaver til de har tilstrekkelig bemanning på plass» tolkes dit hen at det ligger en forventning fra Riksantikvaren om at fylkeskommunene selv må løse utfordringen ved å gjøre egne omdisponeringer. Det er derfor en interessant observasjon å se at Riksantikvaren har estimert en nedgang fra 160 årsverk i 2015 til 140 årsverk i dag, og planlegger en ytterligere reduksjon til totalt 125 årsverk ved utgangen av 2022. I lys av disse kuttene og signalene om en total opptrapping i fylkeskommunene på totalt 10 årsverk til 2022, bidrar dette til å underbygge tanken om at dette langt på vei er i ferd med å bli en effektiviseringsreform innenfor kulturminnefeltet (Kongsnes, 2019).

To nye årsverk til i 2020 innebærer at kulturvernseksjonen har fått tilført ny kompetanse. Det har lyktes å rekruttere inn kompetanse som har vært etterspurt i seksjonen i tidligere år. Utover dette, er det viktig å vise til den indirekte styrkingen av seksjonen som følge av en nyetablert stab. Studien viser at stabsfunksjonen vil tilføre, avlaste og koordinere alt fra enkeltområder til tverrgående koordinering av oppgaver fra 2020.

Pedersen et al. (2019, s. 32-36) kan vise til at det er høy kompetanse hos det regionale og nasjonale forvaltningsnivået (masternivå eller høyere), og at dette vil øke i årene som kommer. Ibenholt et al. (2012) viser på sin side til at fagkompetansen i har stor bredde, men at det har vært særlig utfordrende å rekruttere arkitektfaglig kompetanse. Oxford Research (2018) kan vise til at ansatte i fylkeskommunene har høy formell utdanning og en realkompetanse som rustet regionene til å håndtere nye oppgaver. Undersøkelsen omfatter derimot kulturfeltet generelt (Hauge & Stiberg-Jamt, 2018). Funn i denne studien viser i motsetning til det Oxford Research har lagt frem, at kulturminnevernet i Møre og Romsdal fylkeskommune har utfordringer med å rekruttere kompetanse til noen av stillingene. Søknadsmassen for utlyste stillinger våren 2020 har vært moderat/lav, men seksjonen har på tross av dette lyktes med å rekruttere ønsket kompetanse ved at å inngå særavtaler.

Selv om seksjonen har økt kapasiteten og kompetansen i seksjonen, fører endringer i økt myndighet til behov for kompetansehevende tiltak. Ny ansvarsforskrift søker å tydeliggjøre ansvaret som er lagt til fylkeskommunene, men dette må operasjonaliseres på regionalt nivå.

Riksantikvaren har i prosjektet «KF2020» utarbeidet veiledere og rutiner som skal bidra til en tydeliggjøring. Da disse ikke fullt ut har vært på plass, har det oppstått uklarheter og spørsmål om utøvelsen av oppgaver i iverksettingsfasen. Dette gjelder alt fra håndtering av tilskudd til saksbehandling av dispensasjonssøknader som følge av at nytt saksbehandlingssystem ikke har vært på plass.

6.4.1 Kompetanse for å nå nye regionalpolitiske mål

Offerdal (2014, s. 226) understreker viktigheten av å forstå at forvaltningen som overtar nye oppgaver er en permanent organisasjon som skal gjennomføre nye oppgaver. Plattformen fra 2015 vil være et nyttig utgangspunkt i den forbindelse. Dersom denne ikke hadde vært på plass, er det grunn til å tro at reformarbeidet knyttet til omstilling i seksjonen hadde blitt mer krevende. Regionreformen fører derimot til endringer som gjør at plattformen bør revideres.

Det avdekkes også at nye oppgaver har ført til at det har oppstått rolletvetydighet mellom forvaltningsnivåene. For at forvaltningsnivåene skal videreføre og vedlikeholde et godt samarbeid og klima for fremtiden, vil det være viktig at dette gripes fatt i. En tydeliggjøring av ansvars- og oppgavefordeling kan i den forbindelse synliggjøres i et faglig program eller en fylkesstrategi. Denne vil evne å ivareta og tydeliggjøre ansvaret mellom forvaltningsnivåene og prioriteringer på kulturminneområdet.

Økt ansvar og tilførsel av to nye årsverk vil påvirke arbeidsfordelingen og strukturene i kulturvernseksjonen. Funn viser at fylkeskommunen har en blanding av nyutdannede og personer med lengre erfaring, noe som er positivt. Selv om kompetansen blir opplevd som god, vil det likevel være behov for kompetanseløp som følge av økt ansvar og myndighet innenfor kulturminneområdet. Ibenholt et al. (2012) viser utover dette til et annet relevant punkt som ikke er like belyst fra nasjonalt hold, men som regionalforvaltningen er opptatt av. Dette gjelder den ansattes kunnskap og evne til å forstå offentlig forvaltning og det politiske systemet man er en del av. Som følge av at kulturvernseksjonen har hatt en stabil bemanning over flere år, har mange en god forståelse av det politiske og administrative systemet. Samtidig vil tilførsel av ny kompetanse og nytt ansvar kreve en felles gjennomgang av hva som ligger i dette.

6.5 Avslutning - oppsummerende drøfting

Denne analysen har hatt til hensikt å undersøke den indre sammenhengen mellom komponentene i «Leavitts analysemodell» knyttet til kulturminneforvaltningen i Møre og Romsdal fylkeskommune. Studien er av beskrivende og evaluerende art, og funnene viser at komponentene i diamanten har hatt en direkte påvirkning på hverandre etter regionreformen trådte i kraft. Det overordnede formålet med både kommune- og regionreformen er desentralisering av makt og myndighet i Norge.

Nye oppgaver har fått innvirkning på planprosesser og plandokument, og studien avdekker at kulturvernseksjonen må vurdere om det er behov for å utarbeide et faglig program/fylkesstrategi for oppgaveløsningen i fylkeskommunen.

Endringer av oppgaver påvirker videre de horisontale strukturene, og studien avdekker at det er behov for å oppdatere eksisterende plattform knyttet til fremtidig drift og utvikling. Den vertikale samordningen er endret mellom forvaltningsnivåene. Samtidig viser den vertikale styringslinjen at det har oppstått rolletvetydighet i iverksettingsfasen. Det blir videre stilt spørsmål om det har skjedd en reell desentralisering av makt og myndighet til regionene. Eksempler viser at saker løftes til Riksantikvaren for behandling ved uenighet mellom fylkeskommunen og universitetsmuseene, uten at samfunnet har innsyn i dette. Andre eksempel viser at tjenesteveien er den samme som før, og at dette kan føre til store forsinkelser i behandling av saker, da disse må innom universitetsmuseet.

Studien avdekker at oppgaveoverføringen krever økt bemanning. Funn viser derimot at det ikke er samsvar mellom overføring av nye oppgaver og ressurser til økt bemanning. Fra departementsnivå ble det på den ene siden signalisert at regionreformen er en demokratireform, ikke en effektiviseringsreform. Denne studien kan tyde på det motsatte. Dette har fått konsekvenser for Møre og Romsdal fylkeskommune, og kulturavdelinga har derfor gjort nødvendige omdisponeringer internt for å styrke kulturvernseksjonen våren 2020.

De regulatoriske virkemidlene påvirker oppgaveløsningen innenfor kulturminnevernet, men også hvordan forvaltningsnivåene og universitetsmuseene skal samhandle. Dette påvirker videre strukturer og organisering internt i seksjonen. De økonomiske virkemidlene skal på sin side være med på å oppfylle mål og stimulere til ønsket utvikling. Studien viser at

virkemidlene på nasjonalt og regionalt nivå videreføres, men at innretning på begge forvaltningsnivåene kan bli endret. Fylkeskommunen har fått myndighet til å saksbehandle tilskudd. Selve rammen for tilskudd blir liggende hos Riksantikvaren og utbetalt ut fra søknad. I lys av denne beslutningen kan det reises spørsmål om denne løsningen er et tegn på behov for kontroll eller manglende tillit til at fylkeskommunene vil evne å løse denne oppgaven. Samtidig må det regionale forvaltningsnivået også ha forståelse for at det statlige nivået har behov for å ha oversikt over tildeling og bruk av virkemidler. Det er derfor viktig at forvaltningsnivåene drøfter seg frem til gode løsninger der tilliten mellom nivåene utvikles og bevares i forlengelsen av regionreformen.

Studien viser at iverksettingen har «gått i utakt» og at den på noen områder er preget av dårlig tid. Dette kan også være en av årsakene til at tilskuddsrammen ikke er overført. Dersom dette er tilfelle, er det grunn til å tro at dette vil gjenspeile seg i neste års statsbudsjett. Det får tiden vise.

Riksantikvaren og Møre og Romsdal fylkeskommune gjennomførte dialogmøte/evalueringsmøte torsdag 11. juni 2020 i forlengelsen av regionreformen. Her løftet Møre og Romsdal fylkeskommune frem problemstillinger og erfaringene så langt i prosessen. Det blir fra Riksantikvaren sin side initiert ytterligere møter for å se nærmere på disse problemstillingene.

Jacobsen (2018, 120-121) trekker frem at rekkefølger av endringstiltak i stor grad vil bestemme hvordan endringsprosessene vil forløpe. Foretar man tidlige valg, vil disse snevre inn valgmulighetene i senere faser. Utover interne drøftinger og samtaler med departement/direktorat, er det vanskelig å si fullt ut hvilke initiativ til endringsprosesser som ledet frem til de spesifikke forslagene om oppgaveoverføring på kulturminnefeltet. Det vil bli interessant å følge med på evalueringen av regionreformen med utgangspunkt i nullpunktmålingen som det blir vist til i denne studien (Pedersen et al., 2019). Samtidig hadde det vært interessant om departementet og Riksantikvaren stilte seg positiv til at det ble gjennomført en lignende casestudie av departementet og videre Riksantikvaren sin håndtering av prosessen frem til oppgaveoverføringen ble en realitet.

6.5.1 Bruk av «Leavitts diamant»

«Leavitts diamant» er en analysemodell som kan brukes på ulike måter. Ingen modeller er perfekte, og alle har sine begrensninger. Denne oppgaven har ikke hatt til hensikt å kartlegge kulturminnevernet sin interaksjon med omgivelsene, men se på hvilke tilpasninger som er gjort i fylkeskommunen til en ytre faktor som i dette tilfellet er regionreformen. Modellen har hjulpet meg med å systematisere element internt i kulturminnevernet. Jeg vurderer modellen som fleksibel og den har vært en god verktøykasse for meg i denne oppgaven. Modellen har hjulpet meg å fremstille organisasjonen i et systemperspektiv, uten at dette er låst. Samtidig har jeg erfart at den lett kan bli upresis, og jeg har omarbeidet og bearbeidet innholdet de ulike elementene opptil flere ganger for å øke presisjonsnivået. For å kunne vise endringer som har skjedd i organisasjonen har analyseverktøyet vært nyttig for å forstå egen organisasjon, samt avdekke endringene som har påvirket organisasjonen det siste året.

I forbindelse med ulike endringsprosesser er min erfaring at det aldri kan bli gitt nok informasjon, både mellom forvaltningsnivåene og internt i egen organisasjon. Informasjon gir innflytelse der organisasjoner får mulighet til å påvirke strukturer, kulturer, omgivelser og maktforhold. Denne oppgaven viser at regionreformen utover «Leavitts diamant» kan betraktes fra flere synsvinkler. Sett fra et nasjonalt perspektiv, ser jeg at det er lagt ned et stort arbeid i forkant av iverksettingen av reformen for å ruste fylkeskommunene til å ta over nye oppgavene på feltet. Fra et regionalt perspektiv, viser denne studien fylkeskommunenes ytterligere behov for samhandling, dialog og informasjon for å belyse i tilstrekkelig grad det regionale forvaltningsnivået og utfordringer som kunne oppstå. I beslutningsteorien er «begrenset rasjonalitet» et sentralt begrep. Individuer og organisasjoner vil aldri oppleve å ha full informasjon om en sak når det skal velges mellom alternativer og beslutninger oppleves ikke alltid som rasjonelle. Organisasjonene er konstruert for å realisere bestemte mål (rasjonell aktør), og man kan oppnå høyere grad av rasjonalitet når beslutningsatferd integreres for å realisere felles mål (Jacobsen, 2019a). Reformen har gode hensikter, der målet er å imøtekomme og oppfylle behov for endringer som er signalisert over flere år (Ibenholt, 2012). Samtidig viser denne studien at det er mye som må tilpasses og endres for at oppgaveoverføringen skal bli opplevd som forankret, hensiktsmessig, effektiv og helhetlig for alle forvaltningsnivåene i årene som kommer.

7. Kilder

- Andreassen, T. A., & Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforl.
- Bolman, L. G., Deal, T. E., Skaug, M., & Thorbjørnsen, K. M. (2018). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : strukturer, HR, politikk og symboler* (6. utg. ed.). Oslo: Gyldendal.
- Boviard, T. L., Löffler, E. (2009). *Public Management and Governance*. (Second edition. ed.). USA and Canada: Routledge.
- Bukve, O. (2014). Organisasjonsteori – analyse av kommunal organisering. Baldersheim, H. & Rose, L.E (Red.) *Det kommunale laboratorium* (3. utgave, s. 111 – 130). Bergen: Fagbokforl.
- Busch, T., Johnsen, E., Vanebo, J. O., & Valstad, S. J. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T. (2018). *Sentralforvaltningen : Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforl.
- Dahle, K. & Holiløkk, S. (2014), *Ny plattform for organisering og drift av kulturvernseksjonen*. Molde: Fellestenesta.
- Ekspertutvalget (2018). *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionreformen-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommunene/id2588648/>
- Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter Kulturminneloven. (1979). (FOR 1979-02-09-8785), Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1979-02-09-8785/§19>
- Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven. (2019). FOR-2019-02-15-127. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-02-15-127?q=forskrift%20myndighet%20kulturminne>
- Gerring, John (2008). *Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques in The Oxford Handbook of Political Methodology*. Eds: Box-Steffensmeier, J., Brady, H., & Collier, D. Oxford: Oxford University Press.
- Hamel, J. Fortin, D. & Dufour, S. (1993). *Case study methods*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Hauge, E.S & Stiberg-Jamt, R. (2018). *Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk*. (Oxford research). Hentet fra

<https://www.ks.no/contentassets/ac9abbdcee294c549ade1571885ce23c/kommunesektorens-rolle-i-nasjonal-kulturpolitikk.pdf>

- Holm, A., & Myrvold, T. (2012). *Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner* (Vol. 2012:30, NIBR-rapport (Oslo : 2002- : online)). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hølleland, H., & Skrede, J. (2019). *Regionreformen: Demokratisering og politisering av kulturminneforvaltningen*. Heimen, 56(02), 127-142.
- Ibenholt, K., Toftdahl, H., Kiil, K., & Grorud, C. (2012). *Fylkeskommunen Som Regional Kulturminnemyndighet*. (Vista Analyse rapport 2012/24).
- Jacobsen, D.I. (1998). *Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre organisasjonen*. Magma. Hentet fra <https://www.magma.no/motstand-mot-forandring-eller-10-gode-grunner-til-at-du-ikke-klar-aa-endre-en-organisasjon>
- Jacobsen, D. I. (2018a). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. ed.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2018b). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Jacobsen D.I. & Thorsvik, J. (2019a). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, H. (2009). *Strukturreformen i Danmark*. Plan, (03-04), 12-15.
- Klima- og miljødepartementet (2013). *Fremtid med fotfeste – kulturminnepolitikken*. (Meld. St. nr. 25 (2012-2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-35-20122013/id725021/sec4>
- Klima- og miljødepartementet (2018). *Høring – regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver*, Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--regionreformen--ny-forskrift-om-myndighet-mv-etter-kulturminneloven-og-overforing-av-andre-oppgaver/id2594558/?expand=horingssvar>
- Klima- og miljødepartementet (2020). *Nye mål i kulturpolitikken*. (Meld. St. nr. 16 (2019-2020)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20192020/id2697781/>
- Klima- og miljødepartementet (2020). *Prop. 1 S (2019-2020) for budsjettåret 2020*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671327/>
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2017). *Innst. 385 S. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* (Prop. 84 S (2016-

- 2017). Hentet fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-385s/?all=true>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2015). *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*. (Vol. 14(2014-2015)). Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. (Meld. St. nr. 22 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. (Prop. 84 S). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-s-20162017/id2546597/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Oppgaver til regionene*. (Meld. St. nr. 6 (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Kommuneproposisjonen 2021*. (Prop. 105 S) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-105-s-20192020/id2701826/>
- Kongsnes, A. (2019, 5. desember). *Regionreformen: Frykter for kulturminnenes skjebne*. *KULTURPlot*. Hentet fra <https://kulturplot.no/kulturpolitikk/2019/frykter-for-kulturminnenes-skjebne>
- Kulturminneloven. (1979). Lov om kulturminner (kulturminneloven) (LOV-1978-06-09-50). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50>
- Leavitt, H. (1965). Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological, and Humanistic Approaches. I.J.G March (red.), *Handbook of Organization*. Chicago: Rand McNally
- McKinsey, & Company. (2016). Four fundamentals of workplace automation. In (pp. 50). [New York].
- Miljøverndepartementet (1987). *Bygnings- og fornminnevernet*. (Meld. St. nr. 39 (1986-87))- Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1986-87&paid=3&wid=c&psid=DIVL437&pgid=c_0135
- Miljødepartementet (1989). *Nye forskrifter til kulturminneloven om faglig ansvarsområde m.v. delegasjon*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-689->

- [delegasjon/id107823/](#)
- Miljødepartementet (2005). *Leve med kulturminner*. (Meld. St. nr. 16 (2004-2005) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2004-2005-/id406291/>
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations : A synthesis of the research* (The Theory of management policy series). Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2015). *Regional delplan for kulturminner av regional og nasjonal verdi*. Hentet fra <file:///C:/Users/Monic/Downloads/Regional%20delplan%20for%20kulturminne%20av%20regional%20og%20nasjonal%20verdi.pdf>
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2016). *Fylkesplan for Møre og Romsdal 2017-2020*. Hentet fra <https://mrfylke.no/om-oss/planar-strategiar-og-rapportar/fylkesplan>
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2017). *Regional delplan for museum 2017-2026*. Hentet fra <https://mrfylke.no/om-oss/planar-strategiar-og-rapportar/regionale-delplanar>
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2019). *Utfordringar og moglegheiter for Møre og Romsdal mot 2030*. Hentet fra <https://interweb03.mrfylke.no/nyheiter/omfattande-kunnskapsgrunnlag-om-moere-og-romsdal>
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2019). *Økonomiplan med handlingsplan og budsjett*. Hentet fra <https://mrfylke.no/om-oss/planar-strategiar-og-rapportar/oekonomiplan-med-handlingsplan-og-budsjett>
- Nasjonalbiblioteket (2020), *Riksantikvaren*. Hentet fra <https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Riksantikvaren#Historie>
- Nielsen, J. C. J. C., & Repstad, P. I. (1993). *Fra nærhet til distanse og tilbake igjen : om å analysere sin egen organisasjon*. In (Vol. 12, pp. 347-368). Oslo: TANO, 1993.
- Norge Miljøverndepartementet. (1997). *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling : Dugnad for framtida* (Vol. Nr 58 (1996-97), St.meld. ... (trykt utg.)). Oslo: Departementet.
- NOU 2002:1. (2002) *Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- Offerdal, A. *Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel*. Baldersheim, H. & Rose, L.E (Red.) *Det kommunale laboratorium* (3. utgave, s. 219-238). Bergen: Fagbokforl.
- Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Pedersen, S., Engebretsen, L.S, Hernes, S & Gierløff, C.W (2019). *Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene*. (Menon Economics

- Rapport nr. 89/2019).
- Plan- og bygningsloven (2020). Lov om planlegging i byggesaksbehandling (LOV-2019-06-21-68 fra 01.01.2020). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Riksantikvaren. (2020). Hentet fra <https://www.riksantikvaren.no/>
- Rose, L. (2014). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. Baldersheim, H. & Rose, L.E (Red.) *Det kommunale laboratorium* (3. utgave, s. 19-50). Bergen: Fagbokforl.
- Salin-Andersen, K. (2002, s. 37-72): Public Action: The Dynamics of Supply and Demand. Mulgan, G. *The art of public strategy : Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford : Oxford University Press
- Schwebs, I. (2020, 27. januar). Regionreformen: Fylkene får ansvar for kulturminner, men ingen ekstra penger. *KULTURPlot*. Hentet fra <https://kulturplot.no/kulturpolitikk/2020/fylkene-far-ansvar-for-kulturminner-men-ingen-ekstra-penger>
- Statistisk sentralbyrå (2018). *Innrapportering fra offentlig sektor*. Hentet fra <https://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor>
- Strand, T. (2018). *Ledelse, organisasjon og kultur* (5. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Vandeven, A., & Poole, M. (1995). *Explaining development and change in organizations*. *Academy Of Management Review*, 20(3), 510-540
- Yin, R. (2009). *Case study research : Design and methods* (4th ed., Vol. Vol. 5, Applied social research methods series). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Øgård, M. (2014). *Fra New Public Management til New Public Governance*. Baldersheim, H. & Rose, L.E (Red.) *Det kommunale laboratorium* (3. utgave, s. 93 – 109). Bergen: Fagbokforl.

Noter

- 1 Tørnes. M.K. (2020). Kartlegging - organisering av kulturområdet fra tidligere og nåværende fylkeskommuner, gjennomført januar 2020.
- 2 Riksantikvaren. (2019). *Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020*. (Ref. 19/04121-1).
- 3 Møre og Romsdal fylkeskommune (2018). *Uttale – regionreforma – ny forskrift om mynde med vidare etter kulturminnelova og overføring av andre oppgåver*. (Ref. 53985/2018).
- 4 Møre og Romsdal fylkeskommune. (2020). *Ørsta kommune – detaljregulering – reguleringsplan for område B9 – Ose – løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne – vilkår for eigengodkjenning*. (Ref. 42666/2020/REGULERINGSPLAN/1520).
- 5 Møre og Romsdal fylkeskommune (2017). *Delegering av mynde i visse saker etter kulturminnelova §8, første, andre og fjerde ledd – Rapport og anmodning om utbetaling – Møre og Romsdal 2016*. (Ref: 4496/2017/044).
- 6 Forskerforbundet (2018). Høringsuttalelse: regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver.
- 7 Universitetsmuseet i Bergen. Forminneseksjonen (2019). *Innspill til ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken*. Bergen: 31.01.2019.
- 8 NTNU Vitenskapsmuseet. (2018). Institutt for arkeologi og kulturhistorie. *Høringssvar – Regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av oppgaver*. (Ref. 2018/20253/BRU).
- 9 Møre og Romsdal fylkeskommune (2020). *Forespurnad om uttale til reguleringsplan for Ose gnr 47, Ørsta kommune*. Ref: 2018/4664-16882/2020.
- 10 Universitetsmuseet i Bergen, Forminneseksjonen (2020). *Reguleringsplan for bygging av boliger, lavblokker, leikeplass og annen infrastruktur, Ose gnr. 47 Ørsta kommune, Møre og Romsdal fylke. Tilråding*. (Ref. 2020/2516-SØD).
- 11 NTNU Vitenskapsmuseet. Institutt for arkeologi og kulturhistorie (2020). *Faglig tilråding, Rauma kommune, Veblungsnes – Grunnboring i konflikt med automatisk freda kulturminner*. (Ref. 2020/10409/SILJEFR).
- 12 Møre og Romsdal fylkeskommune (2020). *Orientering om prioritering for kulturminneforvaltningen 2020*. (Ref. 668/2020).